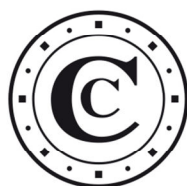


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2015

Tome I
Les observations

Volume 1
Les finances
et les politiques publiques

Sommaire

Délibéré	7
Formations et rapporteurs	9
Introduction.....	15
Première partie Les finances publiques	21
<i>La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2015)</i>	<i>23</i>
<i>Réponse</i>	<i>57</i>
Deuxième partie Les politiques publiques	65
Chapitre I Eau et énergie	67
<i>1 Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver</i>	<i>69</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>103</i>
<i>2 L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence : une construction inaboutie</i>	<i>165</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>195</i>
Chapitre II Transports	225
<i>1 Les trains Intercités : sortir de l'indécision.....</i>	<i>227</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>253</i>
<i>2 Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher.....</i>	<i>261</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>287</i>
Chapitre III Aménagement du territoire et urbanisme	321
<i>1 L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables.....</i>	<i>323</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>345</i>
<i>2 Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter</i>	<i>371</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>393</i>

Chapitre IV Enseignement supérieur et sport.....	431
1 <i>Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable.....</i>	<i>433</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>467</i>
2 <i>La politique publique de lutte contre le dopage dans le sport : donner une nouvelle impulsion</i>	<i>527</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>553</i>
Annexe	569

Les rapports publics de la Cour des comptes
- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est le rapport public annuel de l'année 2015.

Quoiqu'un nombre croissant de ses autres travaux soient publiés, les rapports publics demeurent un vecteur de communication privilégié pour faire connaître les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les enseignements à en tirer.

Ces rapports publics et les insertions que comporte le rapport public annuel s'appuient sur les contrôles, enquêtes et évaluations conduits par la Cour ou les chambres régionales et territoriales. Ils sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et les chambres régionales et territoriales concernées.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour. Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, la Cour peut rendre publiques toutes les observations définitives qui concluent ses travaux. Leur publication ne préjuge pas des autres suites, non publiées, qu'elle est susceptible de leur réserver, notamment des saisines de la Cour de discipline budgétaire et financière ou des autorités judiciaires.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par la Documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, réunie en formation plénière, a adopté le présent *Rapport public annuel 2015*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés, et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Didier Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Levy, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Ganser, Pannier, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Lafaure, Andréani, Mmes Morell, Fradin-Joxe, M. Perrot, Mme Saliou (Françoise), Dayries, Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier, Tournier, Courtois, Vivet, Charpy, Sabbe, Pétel, Maistre, Martin, Ténier, Lair, Hayez, Mme Froment-Védrine, MM. Rigaudiat, Ravier, de Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique), MM. Uguen, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Zerah, Le Méné, Vialla, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Mmes Malgorn, Vergnet, MM. Chouvet, Viola, Clément, Boudy, Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Saudubray, Migus, Terrien, Rousselot, Laboureix, Mme Esparre, MM. Monteils, Geoffroy, Léna, Glimet, de Nicolay, Mme Dardayrol, MM. Mourier des Gayets, Delaporte, de la Guéronnière, Brunner, Albertini, Mme Pittet, MM. Vallernaud, Senhaji, Écalle, Mme Périn, MM. Dors, Ortiz, Mme Casas, M. Rolland, Mmes Dujols, Soussia, M. Basset, Mmes Coudurier, Faugère, M. Rocca, Mme Périgord, MM. Belluteau, Appia, Lallement, Mme Gravière-Troadec, M. Drouet, conseillers maîtres, MM. Gros, Carpentier, Marland, Schmitt, Jouanneau, Sarrazin, Delbourg, Galliard de Lavernée, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Les membres de la chambre du conseil dont les noms figurent en annexe au présent volume n'ont pas pris part aux délibérations sur les textes cités.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, assisté, selon les textes examinés, de MM. Ganser, Lebuy, Lafaure, Mme Ulmann, MM. Barbé, Tournier, Charpy, Sabbe, Maistre, Ténier, Mme Saliou (Monique), MM. Uguen, Vialla, Mme Vergnet, MM. Clément, Boudy, Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Terrien, Rousselot, Mme Esparre, MM. Brunner, Vallernaud, Senhaji, Écalles, Mme Soussia, conseillers maîtres, MM. Jouanneau, Delbourg, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Heuga, Duboscq, Schmidt, Mmes Renondin, Bigas-Reboul, MM. Ferriol, Trojette, Mmes Fau, Bossière, conseillers référendaires, Mmes Solignac, Lucidi, MM. Deloye, Puiseux, auditeurs, M. Gout, président de section de chambre régionale des comptes, MM. Rooz, Kersauze, Rzepski, premiers conseillers de chambre régionale de comptes, M. Dedryver, Mme Luciolli, MM. Lafon, Delbauffe, Gaston, Mmes Lobbedey, Lautman, M. Souchet, rapporteurs extérieurs, Mme Houdot, M. Bertran, experts ;
- en ses conclusions, M. Johanet, Procureur général, accompagné de Mme Cordier, première avocate générale.

M. Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 27 janvier 2015.

Formations et rapporteurs

Les trente projets d'insertion rassemblés dans le présent rapport ont été préparés par :

- les sept chambres de la Cour des comptes, présidées par MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre ;
- les trois chambres régionales des comptes de :
 - Auvergne, Rhône-Alpes, présidée par Mme de Kersauson, présidente de chambre régionale ;
 - Bourgogne, Franche-Comté, présidée par M. Schmidt, président de chambre régionale ;
 - Île-de-France, présidée par M. Terrien, président de chambre régionale ;
- deux formations interjuridictions (communes à la Cour et aux chambres régionales des comptes), présidées par MM. Brunner et Vallernaude, présidents de chambre régionale ;
- deux formations interjuridictions (communes aux chambres régionales des comptes), présidées par MM. Brunner et Heuga, présidents de chambre régionale.

Avant d'être soumis à la chambre du conseil, le projet de rapport a été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Les magistrats¹ et rapporteurs extérieurs² de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont participé aux travaux³ sur lesquels le présent rapport est fondé :

TOME I – LES OBSERVATIONS	
VOLUME 1 – LES FINANCES ET LES POLITIQUES PUBLIQUES	
Première partie – Les finances publiques	
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2015)	Rapporteur : François Ecalles, conseiller maître Contre-rapporteur : Christian Charpy, conseiller maître
Deuxième partie – Les politiques publiques	
Chapitre I : Eau et énergie	
1. Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver	Rapporteurs : Stéphanie Bigas-Reboul, conseillère référendaire, Philippe Dedryver, rapporteur extérieur Contre-rapporteuse : Sylvie Vergnet, conseillère maître

¹ Les *magistrats de la Cour des comptes* comprennent les *auditeurs*, les *conseillers référendaires*, les *conseillers maîtres* et les *présidents de chambre*. Les *conseillers maîtres en service extraordinaire* rejoignent la Cour pour cinq ans afin d'y exercer les fonctions de conseiller maître.

Les *magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes* comprennent les *conseillers de chambre régionale*, les *premiers conseillers de chambre régionale*, les *présidents de section de chambre régionale* et les *présidents de chambre régionale*.

² Détachés temporairement à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur, les *rapporteurs extérieurs* (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont soit des magistrats de l'ordre judiciaire, soit des fonctionnaires des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, soit des fonctionnaires des assemblées parlementaires, soit des agents de direction ou des agents comptables des organismes de sécurité sociale.

Dans les chambres régionales, les fonctions de rapporteur peuvent aussi être exercées par des fonctionnaires des trois fonctions publiques ou des assemblées parlementaires. Ils sont alors détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales.

³ La participation aux travaux s'est effectuée en tant que *rapporteur* ou *contre-rapporteur*.

Les rapporteurs ont contribué de deux façons au présent rapport : d'une part, en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations ; d'autre part, en élaborant les insertions au présent rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux.

Les contre-rapporteurs sont chargés notamment de veiller à la qualité des contrôles.

2. L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence : une construction inaboutie	Rapporteurs : Jean-Luc Vialla, conseiller maître, Xavier Lafon, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Jean-François Monteils, conseiller maître
Chapitre II : Transports	
1. Les trains Intercités : sortir de l'indécision	Rapporteurs : André Le Mer, conseiller maître, Philippe Bertran, rapporteur extérieur Contre-rapporteuse : Eve Darragon, conseillère maître
2. Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher	Président : Louis Valleraud, président de chambre régionale des comptes Rapporteuse générale : Catherine Renondin, conseillère référendaire, vice-présidente de chambre régionale des comptes
Chapitre III : Aménagement du territoire et urbanisme	
1. L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables	Président : Nicolas Brunner, conseiller maître Rapporteur général : Pierre Kersauze, premier conseiller de chambre régionale des comptes Contre-rapporteur : Jean Mottes, président de chambre régionale des comptes
2. Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter	Président : Gérard Terrien, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Georges Rooz, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Grégory Rzepski, conseiller
Chapitre IV : Enseignement supérieur et sport	
1. Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable	Rapporteuses : Alice Bossière, auditrice, Virginie Lobbedey, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Michel Clément, conseiller maître
2. La politique publique de lutte contre le dopage dans le sport : donner une nouvelle impulsion	Rapporteuse : Muriel Solignac, auditrice Contre-rapporteur : André Barbé, conseiller maître
VOLUME 2 – LA GESTION PUBLIQUE	
Chapitre I : Organisation administrative	
1. Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée	Rapporteurs : Guillaume Boudy, conseiller maître, Boris Melmoux-Eude, auditeur Contre-rapporteuse : Monique Saliou, conseillère maître
2. La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre	Rapporteurs : Roch-Olivier Maistre, conseiller maître, président de section, Daniel Jouanneau, conseiller maître Contre-rapporteur : Jean-Pierre Lafaure, conseiller maître

Chapitre II : Conduite de projets	
1. La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux	Rapporteurs : Gabriel Ferriol, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Christian Charpy, conseiller maître
2. Le MuCEM : une gestation laborieuse, un avenir incertain	Rapporteurs : Jacques Tournier, conseiller maître, président de section, Marianne Lucidi, auditrice Contre-rapporteur : Christian Sabbe, conseiller maître
Chapitre III : Modes de gestion	
1. Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser	Président : Nicolas Brunner, conseiller maître Rapporteur général : Jean-Noël Gout, président de section de chambre régionale des comptes Contre-rapporteuse : Martine Ulmann, conseillère maître
2. La gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer	Président : Jean-Louis Heuga, président de chambre régionale des comptes Rapporteur général : Michel Provost, vice-président de chambre régionale des comptes Contre-rapporteur : Franc-Gilbert Banquey, président de chambre régionale des comptes
3. La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer	Rapporteurs : Christian Martin, conseiller maître, président de section, Jacques Ténier, conseiller maître, Thibault Deloye, auditeur Contre-rapporteur : Michel-Pierre Prat, conseiller maître
Chapitre IV : Gestion des ressources humaines	
1. Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif	Rapporteurs : Roch-Olivier Maistre, conseiller maître, président de section, Pierre Souchet, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Jean-Luc Uguen, conseiller maître
2. Les centres de gestion de la fonction publique territoriale en Rhône-Alpes et dans le Puy-de-Dôme : des missions à recentrer dans un cadre territorial élargi	Présidente : Catherine de Kersauson, présidente de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Bruno Vietti, président de section de chambre régionale des comptes, Nicolas Billebaud, Suzanne Kucharekova Milko, conseillers de chambre régionale des comptes
3. Les attributions gratuites d'actions de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérives d'un dispositif d'actionnariat salarié public	Rapporteur : Guillaume Boudy, conseiller maître Contre-rapporteuse : Monique Saliou, conseillère maître

TOME II – L'ORGANISATION, LES MISSIONS, LES RÉSULTATS	
Troisième partie – Le suivi des recommandations	
Chapitre II : La Cour constate des progrès	
1. Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants	Rapporteuse : Stéphanie Cabossorias, auditrice Contre-rapporteuse : Monique Saliou, conseillère maître
2. Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé	Rapporteuses : Corinne Soussia, conseillère maître, Sophie Lautman, rapporteure extérieure Contre-rapporteuse : Sylvie Esparre, conseillère maître
Chapitre III : La Cour insiste	
1. La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires	Rapporteurs : Michel Clément, conseiller maître, Laure Fau, conseillère référendaire Contre-rapporteur : Omar Senhaji, conseiller maître
2. Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète	Rapporteurs : Anatole Puiseux, auditeur, Esméralda Luciolli, rapporteure extérieure Contre-rapporteuse : Pascale Des Mazery, conseillère maître
3. La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre	Rapporteur : Philippe Rousselot, conseiller maître Contre-rapporteur : Roch-Olivier Maistre, conseiller maître
4. L'Établissement public d'aménagement de la Défense-Seine-Arche : une remise en ordre inachevée	Rapporteuse : Sylvie Vergnet, conseillère maître Contre-rapporteur : Jean-Luc Lebuy, conseiller maître, président de section
5. Le chantier de Jussieu et la conduite des grandes opérations immobilières des universités franciliennes : des enseignements à tirer	Rapporteur : Frédéric Gaston, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Michel Clément, conseiller maître
6. La société « Château de Versailles Spectacles » : des progrès à consolider	Rapporteurs : Denis Delbourg, conseiller maître en service extraordinaire, Philippe Duboscq, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Jacques Tournier, conseiller maître
7. Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères en région parisienne : un bilan insatisfaisant	Rapporteur : Guillaume Delbauffe, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : François d'Aubert, conseiller maître

Chapitre IV : La Cour alerte	
1. Le réseau des sous-préfectures : entre <i>statu quo</i> et expérimentation	Rapporteur : Mohammed Adnène Trojette, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Gérard Ganser, conseiller maître
2. Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dôle et Dijon	Président : Roberto Schmidt, président de chambre régionale des comptes Rapporteur : Jérôme Dossi, premier conseiller de chambre régionale des comptes

Introduction

Créée en 1807, la Cour des comptes a pour mission de s'assurer du bon emploi de l'argent public. Elle contribue ainsi à la mise en œuvre du droit reconnu à la société de demander « compte à tout agent public de son administration » et aux citoyens « de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée », consacré par les articles 15 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Le rôle de la Cour, juridiction indépendante, a été conforté par la révision constitutionnelle de juillet 2008. L'article 47-2 de la Constitution dispose désormais que la « Cour assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

Cette mission constitutionnelle de la Cour s'exerce dans le cadre de procédures qui garantissent l'indépendance et la crédibilité de l'institution.

Trois principes fondamentaux encadrent ainsi ses travaux, aussi bien pour l'exécution des contrôles, enquêtes et évaluations que pour l'élaboration des rapports publics :

- **l'indépendance** : la Cour est indépendante du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif, et à équidistance de ceux-ci. Cette indépendance se traduit par une triple liberté : dans le choix de ses contrôles, pour l'adoption de ses conclusions, ainsi qu'une liberté éditoriale dans ses publications ;
- **la collégialité** : aucune production de la Cour n'est l'œuvre d'un seul magistrat, c'est le travail collectif des membres de la Cour. Tout contrôle, enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une

chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Par le croisement des points de vue qu'ils organisent, les délibérés collégiaux garantissent objectivité et neutralité dans l'appréciation des faits et des décisions ;

- **la contradiction** : ce principe implique que toutes les constatations et appréciations, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables. La publication d'un rapport public est donc nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Aussi, dans les rapports publics, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La contradiction permet d'instituer un dialogue avec les organismes contrôlés et d'améliorer la qualité des observations de la Cour. Elle contribue à l'équité, à la qualité et à la régularité de la décision.

Dans ce cadre, le programme des travaux de la Cour, qui est fixé par le Premier président, est élaboré en trois étapes.

Dans un premier temps, des priorités stratégiques de contrôle précisent les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des années ultérieures. Quatre priorités stratégiques ont ainsi été définies pour les travaux de la Cour pour la période 2014-2016, et reconduites pour la période 2015-2017 :

- le respect de la trajectoire de redressement de l'ensemble des finances publiques ;
- la maîtrise des risques liés à la probité dans l'emploi des fonds publics ;
- les marges d'efficience et d'efficacité dans les politiques publiques à forts enjeux ;
- les améliorations de gouvernance et de management dans la gestion publique.

Sur la base de ces priorités stratégiques de contrôle, une programmation pluriannuelle définit les principaux thèmes de travail de chacune des chambres au cours des trois années à venir.

Enfin, le programme annuel fixe les contrôles que chacune des chambres effectuera au cours de l'année et organise l'activité des rapporteurs au titre de leur chambre d'affectation ou des missions diverses qui leur sont confiées par la Cour.

Le programme des travaux de la Cour a ainsi été fixé par arrêté du Premier président du 20 décembre 2013, et modifié à plusieurs reprises en 2014 pour actualisation.

**

Rendu public pour la première fois en 1832, le rapport annuel de la Cour des comptes rend compte de ces travaux. Il s'adresse à la fois aux pouvoirs publics et à l'ensemble des citoyens, pour les informer sur le bon emploi des fonds publics, dont il revient à la Cour de s'assurer.

Le rapport public est, pour 2015, divisé en deux tomes. En comparaison du rapport publié en 2014, le plan a été remanié, afin de rendre le rapport public annuel plus facilement lisible et de renforcer la cohérence de son organisation interne.

Son tome I rend compte des observations et recommandations tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés en 2014, en application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, qui dispose que « la Cour des comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport public annuel et des rapports publics thématiques, dans lesquels elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés ».

Les messages mis en exergue dans le rapport s'appuient sur un éventail varié d'exemples concrets et parlants, de défaillances mais aussi de progrès et de réussites. La sélection opérée reflète à la fois les priorités de contrôle retenues par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes pour 2014 et les principaux constats qu'elles en ont tirés.

Le souci d'éclairer la diversité des politiques et de la gestion publiques a présidé au choix de ces sujets. L'analyse des réformes engagées mais aussi le constat que des marges d'efficience peuvent encore être trouvées et des progrès réalisés constituent le fil rouge des travaux qui sont présentés dans ce tome.

Comme pour les éditions précédentes, ce tome comporte trois parties (les deux premières parties étant regroupées dans un seul volume).

La première, consacrée aux finances publiques, présente la situation actualisée des finances publiques à la lumière des évolutions intervenues depuis le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2014.

La deuxième partie fournit huit illustrations de politiques publiques, dans quatre champs de l'action publique, qui, souvent confrontés à des évolutions ou contraintes nouvelles, sont à moderniser ou repenser, avec une rationalisation des acteurs, une évolution des logiques d'intervention, ou encore des arbitrages à rendre.

Enfin, la troisième partie est consacrée à la gestion publique, et, sur quatre sujets (organisation administrative, conduite de projets, modes de gestion et gestion des ressources humaines), donne des exemples d'organisations ou procédures à rationaliser ou dont l'efficacité et l'efficience sont à accroître.

Le tome II donne une vision d'ensemble des activités et missions de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les conditions dans lesquelles elles s'exercent.

Il rassemble ainsi dans un seul volume les éléments qui figuraient dans les précédentes éditions dans les tomes II et III : des données sur l'activité de la Cour et des chambres au cours de l'année 2014 (en application de l'article L. 143-8 du code des juridictions financières, qui veut que « la partie du rapport public de la Cour des comptes établie notamment sur la base des observations des chambres régionales des comptes et consacrée aux collectivités territoriales est précédée d'observations relatives au fonctionnement, à l'activité, aux moyens et aux résultats du contrôle des chambres régionales des comptes »), et une description sur les suites données, par les responsables publics concernés, aux observations et recommandations formulées les années précédentes (en application de l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières : « le rapport public annuel (...) comporte une présentation des suites données aux observations définitives des juridictions financières, établie sur la base de comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de fournir à la Cour des comptes »).

Ce nouveau volume permet de mettre en perspective les moyens dont sont dotées les juridictions financières et les résultats de leur action.

Il présente tout d'abord brièvement l'organisation de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes et les moyens humains et financiers dont elles disposent.

Une seconde partie expose les missions qui sont confiées aux juridictions financières et la manière dont celles-ci les exercent, en illustrant par des travaux réalisés en 2014.

Enfin, une troisième partie est consacrée aux suites des contrôles, à travers un bilan du suivi des recommandations en 2014, qui précède 11 insertions de suivi, par lesquelles la Cour revient sur des contrôles antérieurs et apprécie la mise en œuvre de ses recommandations. Ces insertions sont classées en trois catégories. Pour la première, « la Cour constate des progrès », avec la mise en œuvre de ses recommandations passées. En ce qui concerne la seconde, « la Cour insiste » : malgré des avancées les recommandations sont partiellement ou imparfaitement mises en œuvre. Enfin, la troisième partie, « la Cour alerte », regroupe des cas d'absence de mise en œuvre.

Ce deuxième tome ainsi remanié permet à la fois de mieux rendre compte et de mieux expliquer l'action des juridictions financières.

Première partie

Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2015)

PRÉSENTATION

Le programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne en avril 2014 prévoyait de ramener le déficit public de 4,3 % du PIB en 2013 à 3,8 % en 2014 et 3,0 % en 2015. Cette trajectoire était cohérente avec les recommandations formulées par le Conseil de l'Union européenne en juin 2013 et rappelées en juillet 2014. La loi de finances rectificative du 8 août 2014 a confirmé la prévision de déficit de 3,8 % du PIB pour 2014.

Le Gouvernement a fortement révisé ses prévisions économiques et de finances publiques dans les projets de loi de finances pour 2015 et de loi de programmation pour les années 2014 à 2019 : le déficit public atteindrait 4,4 % du PIB en 2014 puis 4,3 % en 2015 et ne serait ramené au-dessous de 3,0 % qu'en 2017. À la suite des demandes d'explications de la Commission européenne, il a, de nouveau, modifié sa prévision de déficit pour 2015, qui s'élève désormais à 4,1 % compte tenu de nouvelles mesures fiscales et de la prise en compte d'économies de constatation.

La Cour a examiné les raisons qui sont à l'origine de cette révision de la trajectoire de réduction du déficit en 2014 et en 2015 ainsi que les risques pesant encore sur les nouveaux objectifs de finances publiques pour 2015 et au-delà.

Les observations du présent rapport reposent sur les informations disponibles le 27 janvier 2015.

I - 2014 : un déficit public qui ne se réduit plus, des prévisions de croissance et d'inflation optimistes et révisées tardivement

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 prévoit une hausse du déficit public⁴ en 2014 par rapport à 2013, alors qu'une diminution était prévue dans la loi de finances rectificative du 8 août 2014. Cette situation résulte essentiellement de la révision à la baisse des prévisions de croissance du PIB et d'inflation. Ces prévisions auraient pu commencer à être révisées dès le dépôt, en juin, du projet de première loi de finances rectificative.

**Tableau n° 1 : les prévisions successives de déficit public
pour 2013-2014 (% du PIB)**

	2013	2014
Loi de programmation de décembre 2012	-3,0	-2,2
Loi de finances initiale pour 2014	-4,1	-3,6
Programme de stabilité d'avril 2014	-4,3	-3,8
Loi de finances rectificative d'août 2014	-4,3	-3,8
Loi de finances rectificative de décembre 2014	-4,1 ⁵	-4,4

Source : Cour des comptes

A - Le déficit public s'accroît en 2014 alors qu'il devait diminuer

1 - Les prévisions d'évolution du déficit public

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 retient un déficit public égal à 4,4 % du PIB en 2014, après 4,1 % en 2013.

⁴ Il s'agit du déficit des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale qui comprennent l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les administrations de sécurité sociale ainsi que les organismes publics non marchands contrôlés par l'État ou des collectivités territoriales.

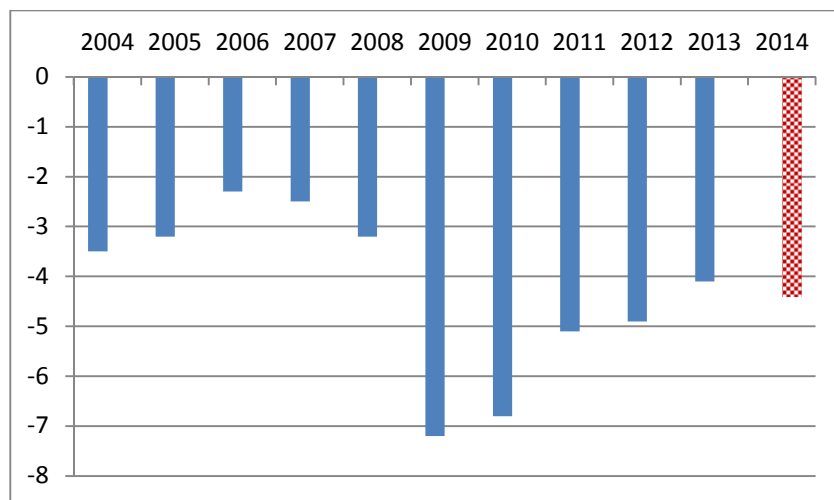
⁵ L'application des nouvelles normes de comptabilité nationale et la prise en compte de nouvelles informations ont conduit l'INSEE à réviser le déficit public de 2013 de 4,3 à 4,1 % du PIB.

S'agissant du budget de l'État, les premiers éléments d'information communiqués par le Gouvernement sur les résultats de l'exécution budgétaire en 2014, qui n'ont pas été expertisés par la Cour, font apparaître un déficit inférieur de 3,4 Md€ à celui inscrit dans cette loi de finances rectificative. Ce résultat provisoire conforte la prévision d'un déficit de 4,4 % du PIB pour l'ensemble des administrations publiques.

Cependant, à la date à laquelle le présent rapport a été arrêté, subsistent d'importantes incertitudes sur de nombreux éléments du compte des administrations publiques pour 2014 et donc sur le niveau exact du déficit public. Ce compte ne devant être publié par l'INSEE que fin mars 2015, les analyses de la Cour s'appuient sur le compte prévisionnel annexé à la dernière loi de finances rectificative pour 2014, identique à celui qui figure dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances initiale pour 2015, qui prévoit un déficit de 4,4 % du PIB.

Le déficit public augmenterait donc de 0,3 point de PIB par rapport à 2013, alors qu'il avait baissé continûment après le maximum atteint en 2009 : de 0,4 point en 2010, de 1,7 point en 2011, de 0,2 point en 2012 et de 0,8 point en 2013.

Graphique n° 1 : le solde public (en % du PIB)



Source : Cour des comptes, d'après INSEE jusqu'à 2013 et prévision du Gouvernement pour 2014

Cette augmentation du déficit prévu pour 2014 intervient alors que le programme de stabilité du 23 avril 2014 et la loi de finances rectificative du 8 août 2014 prévoyaient une diminution de 0,5 point, de 4,3 % du PIB en 2013 à 3,8 % en 2014, soit un écart de 0,8 point (17 Md€).

2 - Un déficit qui augmente en France alors qu'il diminue en Europe

Entre mai et novembre 2014, la Commission européenne a révisé à la baisse ses prévisions de croissance (de 0,4 point pour la zone euro et 0,3 point pour l'Union européenne) et d'inflation (de 0,4 point). Elle a aussi révisé ses prévisions d'évolution des déficits de 2013 à 2014, qui ont été dégradées de 0,2 point de PIB pour la zone euro et 0,5 point pour l'Union européenne.

La Commission prévoyait en novembre 2014, comme le Gouvernement français, que le déficit public augmente de 0,3 point de PIB en France en 2014 alors qu'il devrait diminuer de 0,3 point dans la zone euro (soit un écart de 0,6 point) et de 0,2 point dans l'Union européenne (soit un écart de 0,5 point).

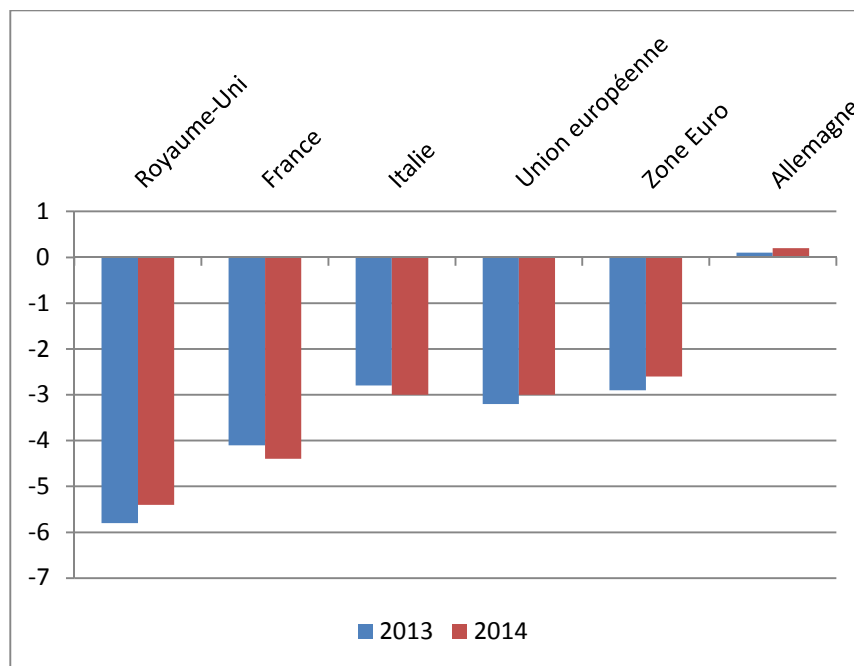
La faiblesse de la croissance en France en 2014 (0,3 % selon la Commission, contre 0,8 % dans la zone euro et 1,3 % dans l'Union européenne) explique la moitié de cet écart de 0,6 point avec la moyenne de la zone euro et la totalité de cet écart de 0,5 point avec l'Union européenne.

Parmi les pays dont le déficit public était supérieur à 3,0 % du PIB en 2013, la France est le seul de l'Union européenne, avec la Croatie, où il augmente en 2014.

En Allemagne, l'excédent du compte des administrations publiques passerait de 0,1 % du PIB en 2013 à 0,2 % en 2014. Le déficit passerait de 5,8 à 5,4 % du PIB au Royaume-Uni et de 2,8 à 3,0 % en Italie.

Le déficit public de la France en 2014 (4,4 % du PIB) resterait ainsi nettement supérieur à la moyenne de la zone euro (2,6 %) et de l'Union européenne (3,0 %), de même que sa dette publique (95,5 % du PIB selon la Commission contre respectivement 94,5 % et 88,1 %).

Graphique n° 2 : les soldes publics en Europe (% du PIB)



Source : Cour des comptes d'après Eurostat pour 2013 et prévisions de la Commission européenne de novembre 2014

3 - Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public

Le Gouvernement a révisé son estimation du PIB potentiel et de la croissance potentielle à l'occasion de la présentation, en septembre 2014, du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014 à 2019. Ainsi, pour la période 2013-2015, la croissance potentielle a été ramenée à 1,0 % par an, alors que le programme de stabilité l'estimait à 1,5 %, ce qui tend à aggraver le déficit structurel.

Pour cette raison, il n'est pas possible de comparer les soldes conjoncturels et structurels de 2014 tels qu'ils figurent dans les lois de finances rectificatives d'août et décembre 2014.

Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques résultent, pour une part, des fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger ce solde effectif de sa composante conjoncturelle, liée aux fluctuations du PIB, pour retenir le solde structurel calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité⁶ proche de 1,0) ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et sa composante conjoncturelle ainsi calculée.

B - L'impact important de la révision à la baisse de la croissance du PIB et de l'inflation

L'écart de 0,8 point de PIB entre les évolutions du déficit public de 2013 à 2014 prévues dans les lois de finances rectificatives d'août et décembre 2014 s'explique principalement par les effets sur le déficit d'une croissance attendue du PIB et d'une inflation nettement inférieures aux prévisions initiales du gouvernement.

1 - L'impact de la révision à la baisse de la croissance du PIB en volume

Le programme de stabilité et la loi de finances rectificative d'août 2014 reposaient sur une prévision de croissance de 1,0 % en 2014, supérieure à celle prévue par la loi de finances initiale pour 2014 (0,9 %). Cette prévision a été ramenée à 0,4 % dans le projet de loi de finances

⁶ L'élasticité des recettes publiques au PIB est égale au rapport de leur croissance à celle du PIB en valeur.

pour 2015 et dans le dernier projet de loi de finances rectificative pour 2014, ce que le Haut Conseil des finances publiques a estimé réaliste.

Une croissance moins forte se traduit mécaniquement par de moindres recettes publiques, notamment au titre des prélèvements sur la consommation et sur la masse salariale, ainsi que par une hausse de certaines dépenses, notamment les indemnités de chômage. L'impact sur le déficit public de 2014 de cette révision à la baisse de 0,6 point de la croissance est d'environ 6 Md€ (0,3 point de PIB).

2 - L'impact d'une inflation plus faible que prévu

La faiblesse de l'activité économique en 2014 s'est accompagnée d'une inflation très basse. Le programme de stabilité et la loi de finances rectificative d'août 2014 tablaient sur une hausse des prix à la consommation de 1,2 %⁷ en moyenne annuelle en 2014, prévision ramenée à 0,5 % dans les rapports économiques, sociaux et financiers annexés au PLF pour 2015 puis au projet de loi de finances rectificative pour 2014.

a) L'impact sur les recettes publiques

La baisse de 0,7 point de l'inflation prévue entre le programme de stabilité et le dernier projet de loi de finances rectificative pour 2014 a entraîné une diminution d'environ 4 Md€ (0,2 point de PIB) du rendement des prélèvements obligatoires en 2014.

Certains prélèvements obligatoires ne sont pas affectés par l'évolution des prix à la consommation : ainsi le produit de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques dépend du volume consommé ; de même, le produit des droits de mutation dépend des prix des actifs (immobiliers ou valeurs mobilières) qui peuvent évoluer à court terme différemment des prix à la consommation ; enfin, l'assiette de certains impôts est revalorisée forfaitairement (impôts fonciers locaux).

L'impact d'une révision à la baisse de l'inflation sur les autres prélèvements obligatoires est variable selon l'origine de cette moindre inflation :

⁷ Indice des prix à la consommation hors tabac.

- une moindre hausse des prix des produits importés a des effets uniquement sur le produit de la TVA ;

- une moindre hausse des coûts de production des entreprises françaises⁸ et de leurs prix de vente, outre des effets sur la TVA, conduit immédiatement à de moindres recouvrements au titre des prélèvements sur la masse salariale et, avec un décalage d'un an⁹, à de moindres recouvrements au titre des impôts sur les bénéfices et la valeur ajoutée des entreprises.

b) L'impact sur les dépenses publiques

La révision à la baisse de l'inflation attendue pour 2014 n'a pas conduit le Gouvernement à modifier sensiblement sa prévision de croissance des dépenses publiques. Elle a été ramenée de 1,5 % dans le programme de stabilité à 1,4 % dans le rapport économique, social et financier annexé au dernier projet de loi de finances rectificative, ce qui correspond à l'économie constatée sur la charge d'intérêt des obligations indexées du Trésor¹⁰.

Les prestations sociales indexées sur les prix ayant, pour la plupart¹¹, fait l'objet de mesures de gel dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014, initiales et rectificatives, la nouvelle prévision d'inflation a très peu d'effet sur leur montant en 2014.

En revanche, d'autres dépenses publiques, sans être indexées légalement sur les prix à la consommation, en dépendent de fait pour une large part. C'est notamment le cas des achats de biens et services, y compris lorsqu'ils prennent la forme de marchés pluriannuels car ceux-ci comportent alors généralement des clauses de révision des prix. Des économies ont donc certainement été constatées sur certains postes, mais elles n'ont pas pour autant conduit le Gouvernement à réviser la croissance des dépenses en valeur.

⁸ Masse salariale et excédent brut d'exploitation.

⁹ Pour l'essentiel car le dernier acompte d'impôt sur les sociétés de l'année doit tenir compte des bénéfices de l'exercice en cours pour les grandes entreprises.

¹⁰ Des corrections ont été effectuées sur d'autres postes de dépenses, mais leurs effets sur le total des dépenses publiques se compensent.

¹¹ C'est-à-dire à l'exception des allocations familiales, rentes d'accidents du travail et pensions d'invalidité.

La diminution des dépenses publiques imputable à la révision à la baisse de l'inflation dans les prévisions du Gouvernement a donc été limitée à environ 1 Md€, soit 0,1 % des dépenses et 0,05 point de PIB.

La progression en valeur des dépenses publiques étant ainsi quasiment inchangée (1,5/1,4 %), la révision à la baisse de l'inflation (de 1,2 à 0,5 %) entraîne mécaniquement un relèvement de leur prévision de croissance en volume, qui passe ainsi de 0,3 % dans le programme de stabilité¹² à 0,9 % dans la dernière loi de finances rectificative¹³. Ce sont toutefois les dépenses en valeur, et non en volume, qui déterminent, avec les recettes, le déficit.

c) L'impact sur le déficit

La révision à la baisse de la prévision d'inflation pour 2014 s'est donc traduite par une augmentation d'environ 3 Md€ (0,15 point de PIB) du déficit public dans les prévisions du Gouvernement.

3 - L'impact de la correction de l'élasticité des prélèvements obligatoires

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB a été revue à la baisse, de 0,9 dans la loi de finances rectificative d'août à 0,7 dans celle de décembre, conduisant à une diminution des recettes prévues et à une aggravation du déficit de 3 Md€ (0,15 point de PIB).

4 - L'impact des changements de normes comptables

L'INSEE applique désormais le système européen de comptes de 2010, qui a succédé à celui de 1995. Ces nouvelles normes l'ont conduit à réviser ses estimations du PIB ainsi que celles des recettes et dépenses des administrations publiques. Ces changements comptables n'ont pas eu d'effet sur l'estimation du déficit public en euros¹⁴, sauf en ce qui concerne les crédits d'impôts : l'INSEE impute désormais sur l'année

¹² Compte tenu d'une croissance en valeur de 1,5 % et d'une inflation de 1,2 %.

¹³ Compte tenu d'une croissance en valeur de 1,4 % et d'une inflation de 0,5 %

¹⁴ Le PIB ayant été révisé à la hausse, tous les ratios de finances publiques dont le PIB est le dénominateur ont été réduits.

considérée la totalité de la créance des entreprises sur l'État et non plus seulement le montant de la réduction ou du remboursement d'impôt effectivement décaissé. Ce changement de méthode concerne essentiellement le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, qui peut n'être remboursé qu'au bout de trois ans. Il entraîne une aggravation du déficit public de 0,1 point de PIB en 2014 et en 2015 par rapport au programme de stabilité.

**

L'écart de 0,8 point de PIB (17 Md€) entre la baisse de 0,5 point du déficit public en 2014 prévue par la loi de finances rectificative d'août 2014 et l'augmentation de 0,3 point prévue par la loi de finances rectificative de décembre résulte :

- de la révision à la baisse de la prévision de croissance du PIB en volume pour 0,3 point ;
- de la révision à la baisse de la prévision d'inflation (0,15 point¹⁵) ;
- de la correction de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB (0,15 point) ;
- d'un changement de normes comptables (0,1 point)¹⁶.

La composante conjoncturelle du déficit n'est affectée que par la révision du PIB en volume. Les révisions à la baisse des prévisions d'inflation et d'élasticité des recettes, ainsi que le changement de normes comptables, ont donc eu pour effet d'aggraver le déficit structurel de 0,4 point de PIB par rapport aux prévisions du programme de stabilité. L'article liminaire de la loi de finances rectificative de décembre évalue désormais le déficit structurel à 2,4 % du PIB (un peu plus de 50 Md€) en 2014.

C - Une révision tardive des prévisions

Dans son avis du 22 avril 2014 sur le programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques avait estimé réaliste la prévision de croissance de 1,0 % du Gouvernement. Celui-ci a maintenu cette prévision lorsqu'il a présenté en juin le projet de première loi de finances rectificative mais, au vu des dernières informations alors disponibles, le

¹⁵ Soit + 0,2 point pour les recettes et - 0,05 point pour les dépenses.

¹⁶ D'autres facteurs (recettes autres que les prélèvements obligatoires, par exemple), expliquent cet écart à hauteur d'environ 0,1 point et ne sont pas détaillés.

Haut Conseil a considéré dans son avis du 5 juin que, sans être hors d'atteinte, elle paraissait désormais élevée.

S'agissant de l'inflation, le Haut Conseil avait estimé que la prévision de 1,2 % lui paraissait « un peu élevée » dans son avis du 22 avril, puis « manifestement élevée » dans son avis du 5 juin.

Dans son rapport de juin 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait noté de son côté que la prévision d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB inscrite pour 2014 dans le programme de stabilité lui paraissait excessive, faisant ainsi peser un risque de 2 à 3 Md€ sur les prévisions de recettes publiques.

Compte tenu des informations disponibles début juin, il aurait été souhaitable que le Gouvernement révise à la baisse les prévisions de croissance du PIB, d'inflation et d'élasticité des recettes dès le projet de loi de finances rectificative déposé à cette date. L'ampleur de la révision de la prévision de croissance du PIB n'aurait certes pas été aussi importante que celle finalement opérée en septembre, cette dernière s'appuyant notamment sur l'évolution du PIB au deuxième trimestre qui a été connue seulement le 14 août, mais elle aurait pu être significative.

Si les prévisions macroéconomiques avaient commencé à être révisées dès le mois de juin, le Gouvernement aurait pu, dans le cadre de ces lois financières rectificatives de l'été 2014, ajuster plus fortement à la baisse les crédits ouverts pour éviter un dérapage du déficit public¹⁷ ou, à défaut, afficher un déficit accru dès cette date. Fin septembre, des mesures supplémentaires de réduction des crédits étaient devenues largement inopérantes pour l'exercice en cours.

¹⁷ Conformément à ce que prévoyait le programme de stabilité, des mesures nouvelles ont été inscrites dans les lois de finances et de financement rectificatives de juillet et août, qui ont notamment revu à la baisse les prévisions de recettes, réduit de 1,6 Md€ les crédits sur le champ de la norme budgétaire en valeur de l'État¹⁷ et prévu la non-revalorisation des retraites au 1^{er} octobre (sauf pour les petites pensions).

II - 2015 : un objectif limité de réduction du déficit public, à la réalisation pourtant incertaine

Après prise en compte des mesures annoncées le 27 octobre à la Commission européenne, l'article liminaire de la loi de finances initiale pour 2015 prévoit une réduction de seulement 0,3 point de PIB du déficit public en 2015.

Cette réduction du déficit est plus faible que prévu dans le programme de stabilité (0,8 point de PIB), ce qui tient principalement à l'impact de la révision à la baisse des prévisions de croissance et d'inflation sur les recettes et au fait que le Gouvernement a choisi de ne pas modifier son objectif de croissance des dépenses en valeur en dépit de la révision à la baisse de la prévision d'inflation. Bien que cet objectif de réduction du déficit soit limité, il n'est pas acquis qu'il soit atteint, en dépit de l'annonce d'économies d'un montant de 21 Md€, ce qui fait peser un risque sur la trajectoire d'évolution des finances publiques à l'horizon de 2017.

Les procédures communautaires

La coordination et la surveillance des politiques budgétaires font l'objet d'une procédure de coordination prévue aux articles 121 et 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et d'une procédure pour déficit excessif prévue à l'article 126 du même traité, dont l'origine se trouve dans le traité de Maastricht.

La procédure de coordination des politiques budgétaires a été renforcée dans les années 2011 à 2013 et, dans le cadre d'un règlement du 21 mai 2013, les États membres de la zone euro soumettent désormais, avant le 15 octobre, à la Commission européenne leurs projets de « plan budgétaire » pour l'année suivante. Après avoir reçu le 27 octobre une lettre du ministre français des finances et des comptes publics annonçant de nouvelles mesures pour réduire le déficit en 2015, le vice-président de la Commission européenne chargé des questions budgétaires a fait savoir que le projet de budget de la France pour 2015 ne présentait pas de manquement particulièrement grave aux obligations du Pacte de stabilité et de croissance qui l'aurait conduit à demander la soumission d'un nouveau « plan budgétaire ».

La Commission a publié le 28 novembre son avis sur les plans budgétaires des États membres. S'agissant de la France, elle a conclu à un risque de non-conformité avec les règles budgétaires européennes. Elle a plus particulièrement noté que, selon ses calculs et en tenant compte des mesures annoncées le 27 octobre, la réduction du déficit structurel en 2015 serait de 0,3 point de PIB, soit un montant inférieur à la recommandation formulée par le Conseil en juin 2013 et réitérée en juillet 2014 (0,8 point). La Commission a invité la France à prendre les mesures nécessaires pour se mettre en conformité avec les règles budgétaires européennes.

Dans le cadre de la procédure pour déficit public excessif, qui s'applique de nouveau à la France depuis 2009, la Commission devra saisir le Conseil pour que, soit il mette la France en demeure d'engager de nouvelles mesures, sous peine de sanctions, si elle considère que la France n'a pas tenu ses engagements, soit il admette que la France a bien pris les actions suivies d'effets attendues mais n'a pas atteint ses objectifs en raison d'une situation économique dégradée. Dans les deux cas, le Conseil formulera de nouvelles recommandations.

La Commission a annoncé qu'elle formulera en mars sa recommandation au Conseil, à la lumière des textes définitifs des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que des réformes structurelles qui auront été engagées.

A - Un objectif de réduction du déficit fortement revu à la baisse

Alors que le programme de stabilité tablait sur une réduction du déficit public de 3,8 % du PIB en 2014 à 3,0 % en 2015, l'article liminaire du projet de loi de finances initiale pour 2015 prévoyait une diminution de 4,4 à 4,3 % du PIB. Au cours de la discussion du budget au Parlement et à la suite d'échanges avec la Commission européenne, une correction de 3,6 Md€ a ensuite été opérée, ramenant le déficit public prévu pour 2015 à 4,1 % du PIB. La loi de finances initiale votée pour 2015 prévoit ainsi une réduction de 0,3 point de PIB du déficit, contre une baisse de 0,8 point dans le programme de stabilité. Cet écart de 0,5 point résulte essentiellement de prévisions de croissance, d'inflation et d'élasticité moins favorables, cependant que l'évolution en valeur des dépenses est restée quasiment inchangée en dépit d'une prévision d'inflation plus faible.

1 - Une correction de 3,6 Md€ décidée dans l'urgence et portant pour l'essentiel sur les recettes fiscales

La présentation détaillée de cette correction de 3,6 Md€ permettant de ramener la prévision de déficit pour 2015 de 4,3 à 4,1 % du PIB n'a été publiée que le 3 décembre, alors que l'examen du budget par le Parlement était déjà très avancé. Elle comporte :

- des mesures fiscales nouvelles pour 1,2 Md€ (suppression de la déductibilité de certaines taxes, majoration des taxes de séjour et foncières, etc.) ;
- une amélioration du produit de la lutte contre la fraude fiscale, en partie du fait de mesures nouvelles (renforcement des moyens juridiques de lutte contre la fraude à la TVA), pour 0,8 Md€ ;
- une révision du rendement de certains impôts (contribution sur la valeur ajoutée des entreprises) à législation constante, du coût de mesures fiscales déjà prises (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et du produit des recettes non fiscales (dividendes) pour 0,9 Md€ ;
- une anticipation de moindres dépenses au titre de la charge d'intérêt et des versements à l'Union européenne pour 0,7 Md€.

Cette correction résulte donc, pour moins de la moitié, de mesures fiscales nouvelles et, pour le reste, de la réestimation à la hausse de certaines recettes et à la baisse de certaines dépenses.

Alors qu'il existe des risques d'aggravation du déficit (cf. partie B), seules les informations nouvelles favorables à la réduction du déficit, comme la baisse des taux d'intérêt de début septembre à fin octobre, ont été prises en compte.

Les économies de constatation sur les charges d'intérêt ont permis ces dernières années de compenser des dépenses imprévues en cours d'année et facilité le respect des objectifs d'évolution des dépenses publiques. Le Gouvernement s'est donc privé d'une marge de précaution.

2 - Une révision à la baisse des prévisions de recettes

La révision à la baisse des prévisions de recettes explique à hauteur de 0,5 point de PIB (environ 10 Md€) la correction du déficit public. Elle résulte elle-même des révisions opérées sur la croissance du PIB en

volume, l'inflation, l'élasticité des prélèvements obligatoires et le montant des mesures fiscales nouvelles.

a) L'impact de la croissance du PIB en volume

Le programme de stabilité reposait sur une prévision de croissance du PIB de 1,7 % en 2015, qui a été ramenée à 1,0 % dans le rapport économique annexé au projet de loi de finances pour 2015. Cette révision entraîne une diminution des recettes prévues et une augmentation du déficit d'environ 9 Md€ (0,4 point de PIB).

b) L'impact de l'inflation

Alors que le programme de stabilité tablait sur une prévision de hausse des prix de 1,5 %, elle n'est plus que de 0,9 %. Il en résulte une diminution des recettes de l'ordre de 6 Md€ (0,3 point de PIB)¹⁸.

c) L'impact de l'élasticité des prélèvements obligatoires

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB a été ramenée de 1,0 dans le programme de stabilité à 0,9 dans le rapport économique annexé au projet de loi de finances pour 2015, ce qui se traduit par une baisse des recettes prévues d'environ 0,1 point de PIB.

d) L'impact des mesures fiscales nouvelles

Les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires représentent désormais un surcroît de recettes de 0,1 point de PIB, en y incluant celles qui ont été annoncées à la Commission européenne le 27 octobre, alors que le programme de stabilité tablait sur une diminution des recettes de 0,2 point de PIB à ce titre, soit un écart de 0,3 point¹⁹.

¹⁸ Y compris l'impact décalé, sur les impôts sur le revenu et les sociétés, de la révision de l'inflation prévue pour 2014.

¹⁹ Outre les mesures annoncées le 27 octobre, cet écart tient pour beaucoup à une révision du coût de mesures antérieures, notamment le CICE.

3 - Une évolution des dépenses en valeur maintenue malgré une inflation plus faible

Le Gouvernement a très légèrement modifié sa prévision de croissance des dépenses publiques en valeur entre le programme de stabilité (1,2 %) et la loi de finances initiale pour 2015 (1,1 %), ce qui contribue à réduire le déficit à hauteur de 0,1 point de PIB.

Cette révision résulte surtout de la prise en compte de moindres versements à l'Union européenne et de l'effet d'une moindre inflation sur la charge d'intérêt des obligations indexées du Trésor (celle-ci est automatiquement réduite de 1 Md€ pour une baisse de l'inflation de 0,6 point)²⁰.

La baisse de l'inflation n'a pas d'impact sur la masse salariale publique et les prestations sociales en raison du gel de la valeur du point et de la désindexation de la plupart des prestations. Elle a toutefois pour effet une évolution du pouvoir d'achat des agents publics et des bénéficiaires de ces prestations moins défavorable que prévu dans le programme de stabilité.

La baisse de l'inflation n'a pas conduit le Gouvernement à réviser la croissance en valeur des autres dépenses publiques, notamment les achats de biens et services par les administrations, qui dépendent pourtant de l'évolution des prix, ou les références tarifaires de certaines dépenses de santé à la charge de l'assurance maladie.

Ni la norme en valeur des dépenses de l'État, hors versements à l'Union européenne, ni l'ONDAM pour 2015 n'ont en effet été modifiés par rapport à ce qui était prévu dans le programme de stabilité.

Cette absence de révision significative des objectifs d'évolution des dépenses en valeur pour 2015 résulte d'un choix du Gouvernement et non d'une impossibilité technique de les ajuster à la baisse.

Compte tenu de la révision de la prévision d'inflation de 1,5 % à 0,9 %, les dépenses publiques progresseraient de 0,2 % en volume en 2015 alors qu'une baisse de 0,3 % était prévue dans le programme de stabilité.

²⁰ La charge d'intérêt a aussi été réduite à la suite d'une révision à la baisse des prévisions de taux. En sens inverse, les indemnités de chômage ont été revues à la hausse de 0,5 Md€.

*
**

Dans la prévision du Gouvernement, la révision à la baisse de 0,5 point de PIB de la réduction du déficit entre 2014 et 2015 (- 0,3 au lieu de - 0,8 point) s'explique par :

- l'effet de la révision à la baisse de la prévision de croissance du PIB en volume (pour - 0,4 point) ;
- l'impact de la révision à la baisse de la prévision d'inflation sur les recettes (- 0,3 point) et les dépenses (+ 0,1 point) ;
- la correction de l'élasticité des prélèvements (- 0,1 point) ;
- les nouvelles mesures fiscales (+ 0,3 point).

Il s'y ajoute l'impact d'un changement de normes de la comptabilité nationale pour - 0,1 point.

La composante conjoncturelle du déficit n'est affectée que par la révision du PIB en volume. Les révisions à la baisse des prévisions d'inflation et d'élasticité des recettes, ainsi que le changement de normes comptables, ont eu pour effet d'aggraver le déficit structurel de 0,4 point de PIB par rapport aux prévisions du programme de stabilité.

Cette aggravation a été en partie compensée non par des économies nouvelles mais par des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires, à hauteur de 0,3 point de PIB.

Au total, ces révisions ont donc accru de 0,1 point le déficit structurel de 2015, que l'article liminaire de la loi de finances évalue à 2,1 % du PIB (environ 45 Md€).

B - Un objectif de déficit à la réalisation incertaine

La réduction du déficit public, de 4,4 % du PIB en 2014 à 4,1 % en 2015 repose sur une prévision optimiste de croissance des recettes et sur un objectif d'évolution des dépenses difficile à atteindre.

1 - Des recettes fondées sur des hypothèses fragiles

a) Les prévisions de croissance et d'inflation

Le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances initiale pour 2015 retient des prévisions de croissance de 1,0 % pour le PIB en volume, et 0,9 % pour les prix à la consommation.

Dans son avis du 26 septembre 2014, le Haut Conseil des finances publiques avait jugé optimiste cette prévision de croissance du PIB. Elle supposait en effet un redémarrage rapide et durable de l'activité que n'annonçaient pas les indicateurs conjoncturels. En outre, le scénario du Gouvernement présentait des fragilités touchant au dynamisme de l'environnement international et de la demande intérieure. Selon le Haut Conseil, la prévision d'inflation était plausible.

La forte baisse des prix du pétrole et la dépréciation de l'euro par rapport au dollar qui sont intervenues depuis cet avis, et qui n'étaient pas intégrées à la prévision du Gouvernement, peuvent contribuer à relancer l'activité.

Si les prévisions de croissance du PIB en volume de la Commission européenne et de l'OCDE publiées en novembre étaient de 0,7 et 0,8 % pour la France en 2015, les prévisions de l'INSEE pour le premier semestre 2015 publiées le 18 décembre permettent de considérer que la croissance pourra atteindre 1,0 % sur l'ensemble de l'année²¹.

La baisse du prix du pétrole conduit aussi à réviser à la baisse les prévisions d'inflation. Celles de la Commission européenne et de l'OCDE en novembre étaient de 0,9 et 0,5 % pour la France en 2015. L'INSEE prévoyait en décembre une inflation quasiment nulle au premier semestre, ce qui conduit à considérer qu'elle sera très nettement inférieure à 0,9 % en moyenne annuelle sur l'année.

Comme en 2014, cette baisse de l'inflation est de nature à entraîner une réduction significative des recettes publiques par rapport à la prévision du Gouvernement.

²¹ L'INSEE prévoit une croissance du PIB de 0,3 % par trimestre sur la première moitié de l'année. Pour que la moyenne annuelle soit de 1,0 %, il faudrait une croissance de 0,4 % par trimestre sur la fin de l'année.

b) L'élasticité des prélèvements obligatoires

La croissance des prélèvements obligatoires serait de 1,7 % à législation constante, soit une élasticité de 0,9 par rapport à une croissance du PIB en valeur de 1,9 %. L'examen des prévisions relatives aux principaux impôts et aux cotisations sociales ne fait pas apparaître de risques manifestes et significatifs.

c) Les mesures nouvelles

Les modifications législatives et réglementaires relatives aux prélèvements obligatoires inscrites dans le projet de loi de finances pour 2015 et les textes antérieurs ont globalement un coût net de 0,2 Md€, hors impact des contentieux fiscaux.

Celui-ci résulte, d'une part, de mesures de baisse des prélèvements telles que la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (3,5 Md€²²), les allègements de cotisations patronales inscrites dans le pacte de responsabilité et de solidarité (4,2 Md€²³) ou la baisse de l'impôt sur le revenu pour les ménages modestes (1,4 Md€²⁴) et, d'autre part, des mesures de hausse telles que l'augmentation des prélèvements sur les produits pétroliers (2,8 Md€), des cotisations de retraite (1,8 Md€), des impôts locaux (1,4 Md€) ou de la contribution au service public de l'électricité (1,1 Md€). Le solde résulte de nombreuses mesures de plus faible rendement.

Si le chiffrage des mesures fiscales nouvelles est souvent fragile parce que les données disponibles pour le réaliser sont insuffisantes - c'est notamment le cas cette année pour le CICE -, les estimations présentées par le Gouvernement ne semblent pas présenter, globalement, un risque significatif dans un sens ou dans l'autre.

Ces mesures nouvelles ont été modifiées au cours des débats parlementaires. En particulier, dans le cadre de la correction de 3,6 Md€ annoncée à la Commission européenne ont été prises des mesures d'un rendement total estimé à 2 Md€ (y compris les mesures de lutte contre la fraude). Le péage de transit pour les poids lourds, dont le rendement escompté était de 0,5 Md€, a été supprimé et remplacé par une

²² Son taux passant de 4 à 6 % de la masse des salaires concernés.

²³ Net de l'augmentation des impôts sur les sociétés et les revenus qui en résulte.

²⁴ Surcoût par rapport à la mesure mise en œuvre en 2014 (1,3 Md€).

application à ces véhicules de la hausse des taux d'imposition des produits pétroliers, mais pour un rendement inférieur (0,3 Md€). Les taxes foncières affectées à la société du Grand Paris ont été augmentées (0,1 Md€). Au total, compte tenu d'autres mesures de moindre importance budgétaire, l'ensemble des modifications apportées depuis le dépôt du projet de loi de finances entraînent un supplément de recettes de 1,9 Md€.

d) Les contentieux fiscaux

Le projet de loi de finances intègre un montant de remboursements de 2,2 Md€ au titre des contentieux fiscaux communautaires de masse²⁵. Ce montant reste incertain car l'enregistrement des remboursements en comptabilité nationale dépend de la date de la décision de justice finale et du montant qu'elle retient. Une incertitude de même nature pèse sur la comptabilisation, non prévue dans le PLF pour 2015, du remboursement de 0,4 Md€ à Vivendi auquel l'État a été condamné en première instance.

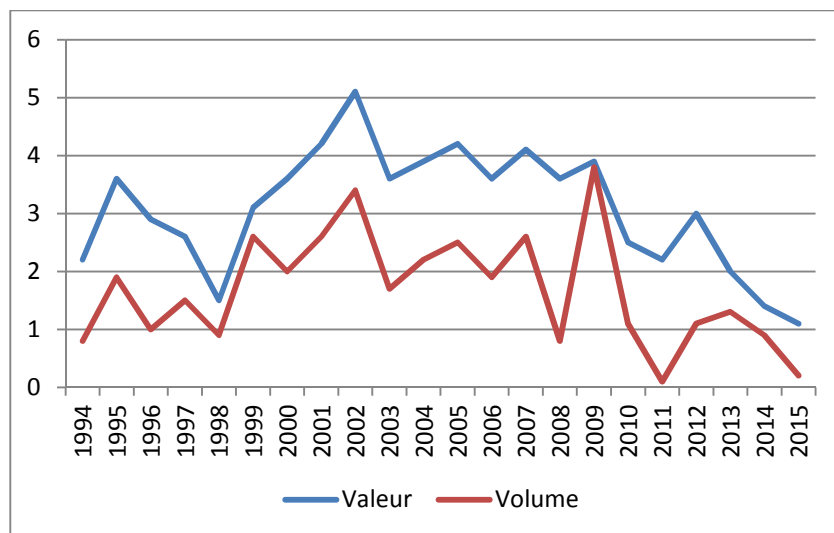
2 - Une croissance des dépenses de 1,1 % en valeur : un objectif dont le respect n'est pas acquis

L'objectif de croissance des dépenses publiques en valeur, hors crédits d'impôts, est de 1,1 %, soit une progression en volume de 0,2 % sur la base de l'hypothèse d'inflation de 0,9 % retenue par le Gouvernement.

Il s'inscrit dans la continuité du ralentissement des dépenses publiques engagé depuis 2009 (cf. graphique suivant). Une croissance en valeur aussi faible n'a toutefois jamais été réalisée au cours des vingt dernières années et une telle progression en volume n'a été obtenue qu'en 2011 dans des conditions particulières²⁶.

²⁵ Les remboursements au titre des contentieux fiscaux réduisent les recettes fiscales nettes.

²⁶ L'arrêt du plan de relance de 2009-2010 et des livraisons exceptionnelles de matériels militaires de 2010 ont contribué à réduire de 0,8 point la croissance des dépenses en 2011 (cf. Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. La documentation française, juin 2012, 255 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

Graphique n° 3 : la croissance des dépenses publiques (%)

Source : INSEE (jusqu'à 2013) ; prévisions du Gouvernement pour 2014 et 2015 ; calculs Cour des comptes ; dépenses publiques hors CICE.

Pour atteindre cet objectif, il est essentiel que l'État respecte sa norme de dépenses en valeur, sans transférer de dépenses à d'autres entités publiques, que l'ONDAM soit respecté et que les dépenses des collectivités territoriales soient suffisamment contenues. Le respect de ces objectifs clés paraît aujourd'hui incertain.

a) L'État

Sur le champ de la norme en valeur, les dépenses sont prévues en baisse de 4,5 Md€ entre les lois de finances initiales pour 2014 et 2015 à périmètre constant. Cette baisse résulte principalement de la diminution des concours aux collectivités territoriales telle que votée par le Parlement (- 3,4 Md€), le reste des dépenses ne se réduisant que de 1,1 Md€.

Toutefois, sur ce même champ hors dotations aux collectivités territoriales, les crédits inscrits dans la dernière loi de finances rectificative pour 2014 étaient inférieurs de 1,6 Md€ à ceux qui figuraient dans la loi de finances initiale. Les crédits de la loi de finances initiale pour 2015 sont donc supérieurs de 0,5 Md€ à ceux inscrits dans la dernière loi de finances rectificative pour 2014.

Un respect de la norme en valeur facilité par des transferts de dépenses hors de son champ

Les crédits de la mission *écologie, développement durable et mobilité durable* sont en diminution de 0,4 Md€, notamment du fait de la suppression de la subvention de 0,3 Md€ inscrite en LFI 2014 au profit de l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). Cette suppression est accompagnée de l'affectation à cette agence du produit (1,1 Md€) du relèvement de la taxe intérieure de consommation sur le gazole.

Les crédits de la mission *aide publique au développement* sont en diminution de 0,1 Md€, du fait de l'affectation d'une part supplémentaire de la taxe sur les transactions financières au financement de fonds dédiés à la protection de l'environnement.

Les crédits de la mission *défense* sont en diminution de 0,6 Md€, mais certaines dépenses, à hauteur de 2,1 Md€, seraient financées, hors du champ de la norme en valeur, sur les crédits du compte d'affectation spéciale des produits de la gestion et de la valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien.

Des risques liés à des sous-budgétisations

Les crédits affectés aux opérations extérieures des armées s'élèvent à 0,45 Md€ en LFI 2015, comme en LFI 2014 et comme prévu dans la loi de programmation militaire, alors que les dépenses ont toujours été supérieures à ce montant au cours des 10 dernières années et que les engagements de la France dans des opérations de maintien de la paix ne semblent pas devoir diminuer dans les prochains mois. En outre, pour financer le dépassement de ces crédits en 2014, le paiement de certains matériels a été reporté sur l'exercice 2015.

Les crédits de la mission *travail et emploi* sont en diminution de 0,2 Md€, ce qui tient principalement à une forte réduction des crédits prévus pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi, les contrats aidés et les contrats de génération. L'exposé des motifs du PLF précise que le volume de contrats aidés diminuera progressivement en lien avec la progression de l'emploi marchand, mais celle-ci résulte d'une prévision optimiste.

Les dépenses de solidarité (minima sociaux, aide médicale d'État, hébergement en faveur des demandeurs d'asile, etc.) sont supérieures en exécution de 0,6 Md€ à la LFI en 2014 et ce dépassement se retrouvera très probablement en 2015.

Les crédits de personnel, hors contributions au compte d'affectation spéciale des pensions, augmentent de 0,4 Md€ entre les LFI de 2014 et 2015. Compte tenu de la politique salariale en vigueur (gel du point ; limitation à 0,3 Md€ du coût des mesures catégorielles) et d'une légère baisse des effectifs, l'augmentation de la masse salariale peut être limitée à 0,4 Md€ en exécution de 2014 à 2015 à condition qu'une stricte régulation des recrutements et des mesures catégorielles soit opérée en cours d'année.

Toutefois, en 2014, la masse salariale a été supérieure, en exécution, d'environ 0,3 Md€ aux crédits inscrits en LFI. Même si son augmentation de 2014 à 2015 est limitée à 0,4 Md€, son niveau en exécution en 2015 risque donc d'être supérieur de 0,3 Md€ à celui inscrit en LFI pour 2015.

Les conséquences de la résiliation du contrat avec Écomouv'

Suite à un accord conclu avec Écomouv', chargée de collecter l'écotaxe, l'État s'est engagé à indemniser la société, pour un montant d'environ 0,8 Md€. Le règlement d'une partie de cette somme à hauteur de 0,4 Md€ interviendra en 2015, ce qui augmentera d'autant le déficit budgétaire. En comptabilité nationale, cette dépense pourrait être enregistrée sur l'exercice 2014, la décision relevant de l'INSEE. Par ailleurs, l'État reste exposé à des contentieux avec les sociétés d'autoroutes qui avaient acquis des badges pour la mise en œuvre de l'écotaxe.

Un aléa favorable

Les contributions des États membres au budget de l'Union européenne pour ces dernières années ont été recalculées sur la base des nouvelles estimations du revenu national brut, ce qui pourrait se traduire pour la France par un ajustement exceptionnel d'environ 1,0 Md€ à la baisse de ses versements. Les mesures annoncées le 27 octobre intègrent cette baisse à hauteur de seulement 0,3 Md€, car il subsiste des incertitudes sur son montant exact.

b) L'objectif national des dépenses d'assurance maladie

La croissance de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 est de 2,1 %, conformément aux dispositions du programme de stabilité, alors que les dépenses d'assurance maladie ont

progressé de 2,6 % en 2014. Sans pour autant émettre de réserves, le comité d'alerte de l'ONDAM a souligné, dans son avis du 7 octobre 2014, que le respect de l'objectif pour 2015 serait rendu plus difficile que les années précédentes. En effet, les marges de manœuvre qui étaient dégagées chaque année par une sous-exécution de l'objectif de l'année précédente ont largement disparu en 2015 : le rebasage de l'ONDAM effectué en lois de financement initiale et rectificative et le dynamisme des dépenses de soins de ville en 2014, sous l'effet notamment des nouveaux traitements contre l'hépatite C et des indemnités journalières, font peser un risque sur le respect de l'ONDAM en 2015 et imposeront une gestion particulièrement prudente des crédits mis en réserve en début d'année.

c) Les dépenses locales

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2015 prévoit une inflexion de la croissance des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales (1,8 % après 2,7 % en 2014 et 2,9 % en 2013). La diminution des dépenses d'investissement (- 6,0 %) serait un peu plus forte qu'en 2014 (- 5,0 % après + 5,1 % en 2013). Par rapport à 2014, cette inflexion correspond à une moindre progression du total des dépenses d'environ 2,5 Md€.

Cette inflexion est envisageable car une réduction de l'investissement public local a toujours été constatée l'année suivant les élections municipales. De plus, la baisse des concours financiers de l'État de 3,7 Md€ en 2015, ramenée à 3,4 Md€ au cours des débats parlementaires²⁷, et sa poursuite en 2016 et 2017 devraient inciter les collectivités territoriales à réduire la progression de leurs dépenses.

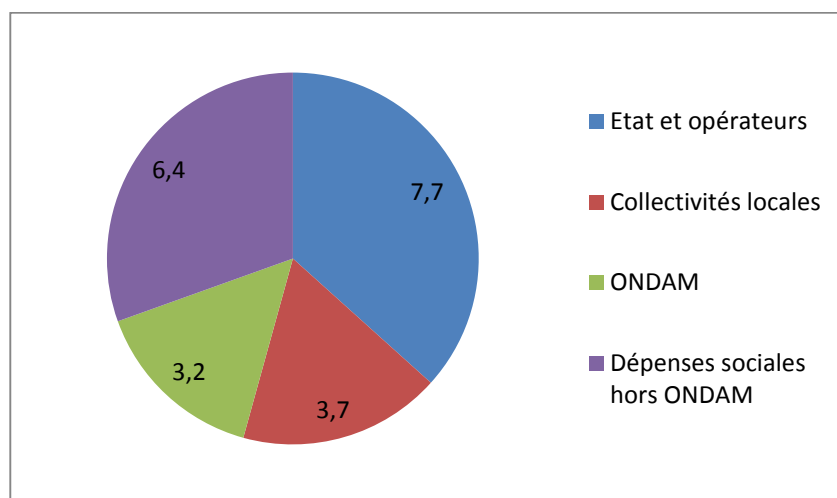
Son ampleur et son rythme sont néanmoins très incertains, les collectivités locales pouvant compenser la baisse des dotations de l'État par des hausses des impôts locaux et par un accroissement de leur endettement. Selon les prévisions du Gouvernement, leurs recettes fiscales augmenteraient de 2,0 Md€.

²⁷ Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont été relevés de 0,3 Md€ par des mesures touchant notamment le fonds de compensation de la TVA.

C - Un programme de 21 Md€ d'économies insuffisamment étayé

Le Gouvernement a affiché dans le programme de stabilité d'avril 2014, puis dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2015, un objectif d'économies de 21 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques en 2015. L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2015 le décompose en : 7,7 Md€ pour l'État (hors subventions aux collectivités locales) et ses opérateurs ; 3,7 Md€ pour les collectivités locales ; 3,2 Md€ pour l'assurance maladie ; 6,4 Md€ pour les autres administrations sociales.

Graphique n° 4 : la répartition des 21 Md€ d'économies



Source : Cour des comptes d'après exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2015.

1 - Une croissance tendancielle des dépenses dont le mode de calcul est insuffisamment documenté

Ce montant d'économies de 21 Md€ correspond à l'écart entre la croissance tendancielle des dépenses en valeur estimée par le Gouvernement (2,7 %) et son objectif d'évolution de ces dépenses (1,1 % en valeur en 2015).

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2014, la Cour a souhaité que les modalités d'estimation

de la croissance tendancielle des dépenses, par nature conventionnelle pour une grande part, soient explicitées.

Le rapport annexé à la loi de programmation pour 2014-2019 précise ces modalités pour ce qui concerne l'État. Un rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale présente, comme chaque année, des éléments d'informations pour ce qui concerne l'assurance maladie, mais ils demeurent très insuffisants²⁸. De plus, la progression tendancielle des autres composantes des dépenses publiques et de leur ensemble ne figure dans aucun document budgétaire ni, *a fortiori*, ses modalités de calcul.

2 - Une estimation des économies qui aurait dû être réduite de 2 Md€ pour tenir compte de la révision à la baisse de la prévision d'inflation

Le montant de 21 Md€, qui figurait dans le programme de stabilité d'avril 2014, a été maintenu alors même que les économies résultant du gel de la valeur du point de la fonction publique et de la désindexation de certaines prestations sociales, qui sous-tendaient ces estimations, ont diminué d'au moins 2 Md€ du fait de la baisse de l'inflation prévue en 2015.

La valeur du point de la fonction publique n'est pas légalement indexée mais le Gouvernement considère que sa progression au même rythme que l'inflation est la norme²⁹. Dans les 21 Md€ du programme de stabilité figurent les économies sur la masse salariale des administrations publiques qui résultent du gel du point à hauteur de 2,8 Md€, en retenant cette norme et une inflation de 1,5 %. La prévision d'inflation n'étant plus que de 0,9 % dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015, l'économie aurait dû être révisée à la baisse de 1,1 Md€ pour être ramenée à 1,7 Md€.

²⁸ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2014*, Chapitre VII : « L'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les soins de ville : une surestimation des économies, un outil à réajuster », p. 201-229. La Documentation française, septembre 2014, 663 p. disponible sur www.ccomptes.fr

²⁹ Pour estimer la croissance tendancielle de la masse salariale (185 Md€), la Cour retient la pratique constatée dans les années 2002-2012, soit une hausse moyenne annuelle de 0,7 % qui correspond à peu près à la moitié de l'inflation.

Le PLF pour 2015 a toutefois procédé différemment en prenant pour norme de référence une revalorisation du point égale à l'inflation moyenne prévue sur la période 2015-2017 (1,35 %), ce qui conduit à réviser à la baisse cette économie de seulement 0,3 Md€, et non 1,1 Md€, par rapport au programme de stabilité.

Parmi les 21 Md€ d'économies du programme de stabilité figurent également la non-revalorisation des retraites de base d'octobre 2014 à octobre 2015 et la sous-indexation de 1 point des retraites complémentaires, pour un montant global de 2,4 Md€³⁰.

Le chiffrage initial de ces économies dans le programme de stabilité reposait sur une hypothèse d'inflation de 1,5 %. Le PLF pour 2015 a maintenu cette estimation alors même que la prévision d'inflation a été ramenée à 0,9 %, ce qui aurait dû conduire à réestimer cette économie à 1,4 Md€, soit une révision à la baisse de 1,0 Md€.

La correction de la prévision d'inflation aurait donc dû conduire soit à réviser à la baisse les économies attendues des mesures annoncées, soit à arrêter des mesures complémentaires d'économies de 2 Md€ pour atteindre l'objectif affiché de 21 Md€. Le Gouvernement a maintenu cet objectif sans arrêter de mesures complémentaires. Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015 ne font en effet que préciser des mesures dont le rendement était déjà escompté (par exemple 0,8 Md€ pour la nouvelle réforme de la politique familiale).

3 - Une estimation discutable des économies sur les opérateurs

Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2015³¹, les économies attendues sur les dépenses du budget général de l'État (hors pensions, charge de la dette, prélèvements sur recettes et autres transferts aux collectivités locales³²) et sur les ressources affectées aux opérateurs s'élèvent à 7,2 Md€, ce qui permet de réduire les dépenses de l'État de 1,8 Md€ sur ce périmètre³³.

³⁰ Compte tenu des modalités exactes des mesures qui ont été prises : en particulier, pour le régime général, la désindexation ne concerne pas les petites pensions et une revalorisation est prévue au 1^{er} octobre 2015.

³¹ Cf. page 13 de cet exposé des motifs.

³² Les 3,7 Md€ d'économies sur les dotations aux collectivités.

³³ Une économie supplémentaire de 0,5 Md€ est aussi prévue sur les investissements d'avenir.

Cette présentation est néanmoins trompeuse car les modalités de prise en compte des ressources affectées aux opérateurs ne sont pas les mêmes en 2014 et en 2015 : le montant de 5,1 Md€ inscrit en LFI 2015 correspond à un plafond de 5,9 Md€ pour les taxes affectées dont est déduit 0,8 Md€ de prélèvements sur les fonds de roulement de certains opérateurs (chambres consulaires et agences de l'eau), alors que le montant de 6,2 Md€ inscrit en LFI 2014 correspond au plafond des taxes affectées sans en déduire ces prélèvements qui étaient prévus à hauteur de 0,5 Md€³⁴.

À méthode constante, la baisse des ressources affectées aux opérateurs n'est que de 0,6 Md€ et non de 1,1 Md€. Les économies sur ce poste sont donc indûment majorées de 0,5 Md€.

4 - Une hypothèse très conventionnelle de répercussion intégrale et immédiate de la baisse des dotations de l'État sous forme d'économies pour les collectivités locales et les opérateurs

La baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et à ses opérateurs se traduira par des économies pour l'État.

Cependant, comme la Cour l'avait relevé dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2014, les économies réalisées par l'État sur ses concours aux collectivités territoriales ne se traduiront par un freinage de la dépense publique totale et par une réduction du déficit public en 2015 que si les collectivités territoriales répercutent la baisse des dotations de l'État sous la forme d'une diminution de leurs propres dépenses (par rapport à leur évolution tendancielle). Cette répercussion est probable mais elle ne sera vraisemblablement ni intégrale, ni immédiate, notamment parce que la loi de finances pour 2015 a permis aux collectivités locales d'augmenter le taux de certains impôts locaux, comme la taxe de séjour, et qu'elles conservent la possibilité d'augmenter le taux d'autres impôts, comme la taxe d'habitation, ou de s'endetter.

De même, les économies réalisées par l'État du fait de la baisse de ses subventions aux opérateurs (0,8 Md€) ou du plafonnement des taxes qui leur sont affectées et des prélèvements sur leurs fonds de roulement (0,6 Md€) n'entraîneront pas une économie du même montant dès 2015 pour l'ensemble des administrations publiques. En effet, si nombre d'opérateurs ne sont pas autorisés à emprunter, ceux qui subissent les

³⁴ Ce qui apparaît plus bas dans le tableau page 13 de l'exposé des motifs du PLF.

prélèvements les plus importants (chambres consulaires et agences de l'eau) peuvent le faire.

5 - Le chiffrage incertain des économies sur les dépenses sociales hors dépenses d'assurance maladie

Dans le champ social hors santé, les économies annoncées pour 2015 s'élèvent à 6,4 Md€ dont 4 Md€ « acquises » avant septembre 2014.

Les « économies acquises » comprennent, pour 2,4 Md€, la non-revalorisation des retraites de base d'octobre 2014 à octobre 2015 et la sous-indexation de 1 point des retraites complémentaires.

Elles comprennent aussi, pour 0,04 M€, l'amélioration prévue de la situation financière de l'Unédic par rapport aux prévisions du programme de stabilité, ce qui constitue, si elle est confirmée, une économie à comptabiliser sur l'exercice 2014 et non sur l'exercice 2015.

Les autres « économies acquises » (1,2 Md€) tiennent aux effets des réformes de la politique familiale antérieures à juin 2014 et de la nouvelle convention d'assurance chômage de mars 2014.

Les « économies nouvelles » sont de natures très diverses et, pour chacune, de portée limitée. Elles résultent des mesures concernant la branche famille inscrites dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 (0,7 Md€), de la diminution des coûts de gestion des caisses (0,5 Md€), de la réforme du capital décès (0,2 Md€), d'économies en gestion de l'Unedic (0,2 Md€), de la lutte contre la fraude (0,1 Md€), de la sous-consommation attendue des dépenses d'intervention des fonds d'action sanitaire et sociale des caisses (0,2 Md€) et du décalage de la mise en œuvre de la loi sur la dépendance (0,4 Md€).

Il est discutable d'anticiper dès à présent des économies de constatation sur les dépenses prévues par l'Unedic et les fonds d'action sanitaire et sociale des caisses (0,4 Md€) et de considérer comme une économie le fait que des dépenses nouvelles sont décalées dans le temps (0,4 Md€ pour ce qui concerne la loi sur la dépendance)³⁵.

³⁵ Cette dépenses de 0,4 Md€ aurait dû être déduite des économies de 4 Md€ acquises au moment du programme de stabilité. Son report ne fait que relever ces économies acquises de 3,6 à 4 Md€ et il est discutable de le compter une autre fois dans les économies nouvelles.

*
**

L'estimation, à 21 Md€, des économies attendues en 2015 repose sur des hypothèses très conventionnelles de croissance tendancielle des principales dépenses publiques, s'agissant notamment de la prise en compte de l'inflation. En outre, pour obtenir un total de 21 Md€ en 2015, sont comptées des mesures qui ne constituent pas de réelles économies en 2015 ou qui ne se traduiront pas automatiquement par des économies aussi importantes que prévu sur cet exercice.

L'objectif d'une croissance des dépenses publiques de 1,0 % en valeur en 2015 est ambitieux au regard de leur évolution passée. Son respect est essentiel et suppose de réaliser de très importantes économies. Indépendamment de la fiabilité de son chiffrage, inévitablement conventionnel, le programme d'économies qui sous-tend la prévision du Gouvernement, du fait de ses approximations et de ses imprécisions, n'apporte pas l'assurance que l'objectif de dépenses de l'ensemble des administrations publiques puisse être respecté.

D - Un redressement hypothétique des comptes publics au-delà de 2015

Le programme de stabilité prévoyait que le déficit effectif soit ramené à 3,0 % du PIB en 2015 et que l'équilibre structurel soit quasiment atteint en 2017. La loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 pour 2014-2019 reporte le retour au-dessous du seuil de 3,0 % en 2017 et l'équilibre structurel en 2019 (compte tenu de la marge de tolérance de 0,5 point de PIB prévue par les règles communautaires).

Elle prévoit que le solde des administrations de sécurité sociale, hors CADES et FRR, sera encore déficitaire, à hauteur de 0,3 % du PIB, en 2017. Elle ne donne pas de prévision au-delà mais une annexe à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 met en évidence que le solde des régimes obligatoires de base et du FSV sera encore déficitaire en 2018 (0,2 % du PIB).

**Tableau n° 2 : la programmation des finances publiques
(2014-2019)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Déficit effectif	- 4,4	- 4,1	- 3,6	- 2,7	- 1,7	- 0,7
Déficit structurel	- 2,4	- 2,1	- 1,8	- 1,3	- 0,8	- 0,2
Dettes publiques	95,2	97,1	97,7	97,0	95,1	92,4
Croissance des dépenses en volume	0,9	0,2	0,5	0,1	ND	ND

Source : Cour des comptes, d'après loi de programmation ; en % du PIB sauf pour la croissance des dépenses (en % des dépenses hors crédits d'impôts) ; ND pour non déterminé dans le projet de loi de programmation.

Si les objectifs de déficit pour 2015, effectif et structurel, ne sont pas atteints, cette trajectoire d'évolution des finances publiques sera de nouveau décalée. En outre, les prévisions de recettes et dépenses au-delà de 2015 présentent des éléments de fragilité.

Cette programmation repose en effet sur une croissance du PIB de 1,7 % en 2016, de 1,9 % en 2017 et de 2,0 % en 2018 et 2019. Or, dans son avis du 26 septembre 2014, le Haut Conseil des finances publiques, tout en notant que ce scénario est plus réaliste que celui présenté en avril 2014, a considéré qu'il repose sur des hypothèses d'environnement international et d'investissement trop favorables.

Les prévisions de croissance des dépenses pour les années 2016 et 2017³⁶ reposent largement sur le budget triennal de l'État, qui comprend une réduction des dépenses sur le champ de la norme en valeur de 1,9 Md€ en 2016 et 5,1 Md€ en 2017, et sur un ONDAM ramené à 2,0 % puis 1,9 %. Les risques de dépassement des objectifs sont plus importants pour 2016 et 2017 que pour 2015 dans la mesure où les économies nécessaires sont encore moins documentées à ce stade et où le contexte préélectoral, s'accompagnant du retour de la croissance économique dans le scénario du Gouvernement, ne facilitera pas leur mise en œuvre.

Dans la loi de programmation, la dette publique atteint un maximum fin 2016, à moins de 98 % du PIB, puis décroît. Si la croissance du PIB en valeur était inférieure de 0,5 point chaque année³⁷ et si le rythme annuel de réduction du déficit était minoré en conséquence

³⁶ La succession d'une accélération en 2016 et d'un ralentissement en 2017 tient à des dépenses ponctuelles prévues en 2016 (versements à l'Union européenne et remises de dettes à des pays en développement).

³⁷ Soit, par exemple, 0,25 point au titre de la croissance en volume et 0,25 point au titre de l'évolution des prix.

de 0,3 point de PIB, la dette publique serait comprise entre 99 et 100 % du PIB chacune des années 2016 à 2018.

CONCLUSION

La loi de finances rectificative de décembre 2014 prévoit un déficit public en 2014 équivalent à 4,4 % de PIB (soit 94 Md€), en hausse de 0,3 point par rapport à 2013, alors que celle du mois d'août prévoyait une réduction de 0,5 point. Cet écart de 0,8 point résulte pour l'essentiel de la révision à la baisse de la prévision de croissance du PIB, pour 0,3 point, et des révisions à la baisse des prévisions d'inflation et d'élasticité des prélèvements obligatoires pour 0,15 point chacune. Ces révisions conduisent à une appréciation plus réaliste de la situation des finances publiques, mais elles auraient pu être opérées, en partie, dès le dépôt, en juin, des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives.

Les prévisions de la Commission européenne pour les autres pays européens ont également été révisées, mais dans des proportions moindres. Elles montrent que la France est, avec la Croatie, le seul pays de l'Union européenne dont le déficit public était supérieur à 3,0 % du PIB en 2013 et a augmenté en 2014.

Pour 2015, le Gouvernement prévoit désormais une réduction de 0,3 point de PIB du déficit public, contre 0,8 point dans le programme de stabilité. Cet écart de 0,5 point résulte surtout (0,4 point) de la révision à la baisse de la prévision de croissance du PIB. De nouvelles mesures fiscales et une révision du chiffrage d'autres mesures ont compensé l'impact sur les recettes publiques des révisions à la baisse des prévisions relatives à leur élasticité et à l'inflation. En revanche, le Gouvernement a choisi de ne quasiment pas modifier son objectif d'évolution des dépenses publiques en valeur et de s'en tenir au programme d'économies qu'il avait annoncé en avril 2014.

Le retour du déficit public à 4,1 % du PIB (soit 89 Md€) en 2015, comme le prévoit le Gouvernement, est un objectif dont la réalisation est incertaine car il repose sur une prévision de croissance des recettes qui présente des fragilités et sur un objectif d'évolution des dépenses en valeur qui peut se révéler difficile à atteindre. Le programme d'économies de 21 Md€ repose sur des chiffrages inévitablement conventionnels et parfois contestables et ses effets sur les dépenses publiques sont affectés d'incertitudes.

Si ces risques se réalisaient, le retour du déficit public sous le seuil de 3,0 % du PIB en 2017 serait encore moins assuré et la dette publique pourrait approcher 100 % du PIB à cet horizon. L'équilibre structurel des comptes publics serait repoussé au-delà de 2019.

La situation des finances publiques, marquée par un déficit qui cesse de se réduire en 2014 et une progression toujours non maîtrisée de l'endettement, est d'autant plus préoccupante qu'elle place la France dans une situation singulière par rapport à l'ensemble des pays de l'Union européenne et affaiblit sa crédibilité à l'égard de ses partenaires.

Le rééquilibrage durable de nos finances publiques repose sur le renforcement du potentiel de croissance de l'économie française, actuellement estimé à seulement 1,0 % par an. À cette fin, avec d'autres mesures, a été programmé un allègement des charges des entreprises permettant de restaurer leur compétitivité. Pour être soutenable budgétairement, cet allègement doit s'accompagner d'une stricte maîtrise des dépenses publiques.

L'inflexion de la croissance des dépenses publiques a été engagée depuis 2010. Elle doit être renforcée afin de les stabiliser en euros constants, même s'il peut en résulter un effet négatif à court terme sur l'activité économique. C'est une condition nécessaire pour ramener effectivement le déficit en-dessous de 3,0 % du PIB en 2017 et atteindre l'équilibre structurel des comptes publics en 2019.

Cette inflexion est possible au regard du niveau des dépenses publiques de la France comparé à celui des autres pays. Elle doit reposer sur des économies clairement identifiées, partagées par l'ensemble des administrations publiques et durables. Elle implique, au-delà des mesures de compression uniforme de la dépense mises en œuvre par le Gouvernement, de s'appuyer sur des choix explicites visant une organisation plus performante de l'action publique, sur une redéfinition des missions de chacune des administrations publiques et sur une plus grande efficacité des interventions économiques et sociales.

Réponse

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	58
--	----

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous saluons les travaux de la Cour sur la situation d'ensemble des finances publiques. Leur clarté et leur pédagogie fournissent des éclairages importants.

Certaines analyses du rapport nous semblent toutefois devoir être précisées et nuancées.

1 – Constats relatifs à la situation des finances publiques en 2014

Le projet de rapport rejoint l'analyse du Gouvernement selon laquelle la dégradation du solde 2014 intervenue entre le programme de stabilité (PSTAB) et le projet de loi de finances (PLF) pour l'année 2015 relève essentiellement de l'environnement macroéconomique. Nous rappelons, à cet égard, que le déficit public structurel poursuivrait sa diminution en 2014 pour atteindre 2,4 % du PIB potentiel et serait donc quasiment divisé par deux par rapport à 2011 (où il s'établissait à 4,4 %).

Le projet de rapport estime cependant que les révisions apportées au gré des textes financiers ont été trop « tardives » et qu'une révision plus en amont du premier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2014 aurait permis au Gouvernement de revoir « plus fortement à la baisse les crédits ouverts pour éviter un dérapage du déficit public ». Nous tenons à rappeler que la prévision de croissance de 1,0 % pour 2014 retenue dans le premier PLFR était en ligne avec le consensus des économistes ou avec les prévisions des autres organismes. La réévaluation des prévisions n'est ainsi intervenue qu'à l'occasion de la publication des chiffres de croissance du 2^{ème} trimestre en France, ainsi que pour l'ensemble de la zone euro.

S'agissant de l'inflation, le consensus s'établissait encore à + 1,0 % au moment du premier PLFR qui a été construit sur une hypothèse d'inflation de 1,2 %, inchangée par rapport au programme de stabilité³⁸. L'ensemble des prévisionnistes a été surpris par la réalisation d'une inflation plus basse, que le Gouvernement a actée dans le PLF 2015 en retenant une hypothèse de 0,6 %.

L'adoption de mesures d'économies supplémentaires afin de prendre en compte cette moindre inflation ne pouvait être envisagée dès

³⁸ Chiffres au sens de l'IPC

lors que l'exercice était déjà largement entamé au début du mois de septembre. Une telle option était d'autant moins praticable que 4 milliards d'euros d'économies supplémentaires avaient déjà été adoptées dans le cadre des textes financiers de l'été. À titre d'exemple, sur le budget de l'État, alors que le premier PLFR révisait déjà à la baisse de 1,6 Md€ l'objectif de dépenses du budget général de l'État sur le périmètre de la norme « 0 valeur » par des annulations de crédits des ministères, un nouvel abaissement de l'objectif 2014 était incompatible avec le degré d'avancement de la gestion budgétaire car il était susceptible de porter atteinte à la soutenabilité de cette gestion.

Le rapport examine également l'évolution prévisionnelle du déficit public en 2014 ainsi que la situation budgétaire française comparée à celle des autres pays européens.

Sur le premier point, les premiers résultats de l'exécution budgétaire de l'État, rendus publics le 15 janvier dernier, confortent la prévision du gouvernement d'un déficit de l'ensemble des administrations publiques de 4,4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2014. En effet, le déficit budgétaire de l'État, qui avait été réévalué à 89,0 Md dans la dernière LFR, s'établit finalement à 85,6 Md€. D'une part, les recettes fiscales se sont élevées à un niveau légèrement supérieur à celui prévu au moment de la LFR (274,3 Md€ contre 272,4 Md€). Cette plus-value est concentrée essentiellement sur l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée, témoignant d'un dynamisme de leurs bases fiscales plus important qu'anticipé. D'autre part, il ressort de l'exécution budgétaire que la dépense a été parfaitement maîtrisée : les dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions devraient s'élever à 276, Md€, soit 0,1 Md€ sous le niveau de la norme. Elle serait donc en baisse de 3,3 Md€, sur ce champ par rapport à l'exécution 2013. Ce résultat atteste de l'efficacité du pilotage budgétaire dans un contexte d'objectifs particulièrement ambitieux, ainsi que de la prudence dont le Gouvernement fait preuve dans les révisions des hypothèses de finances publiques.

Sur le second point, le fait que le déficit public français soit plus élevé que celui de la moyenne de la zone euro est directement lié aux conditions dans lesquelles la France est entrée dans la crise de 2008. Le déficit public structurel était, en 2007 et 2008, de l'ordre de 3,7 % du PIB potentiel, en dégradation par rapport à 2006, alors que l'Allemagne présentait alors un excédent budgétaire. Cette position relativement dégradée que la moyenne de la zone euro, en dépit d'une diminution du déficit public structurel de deux points entre 2011 et 2014.

2 – Principales remarques sur la situation des finances publiques en 2015

Concernant l'année 2015, le projet de rapport aborde les problématiques de l'environnement macroéconomique retenu dans le PLF 2015, du mode calcul des 21 Md€ d'économies et de la possibilité de respecter les cibles de dépenses fixées, des prévisions de recettes publiques ainsi que de la transparence entourant les informations et mesures supplémentaires adoptées dans le cadre du plan à 3,6 Md€.

Nous rappelons, à titre liminaire, que le rythme de l'assainissement des finances publiques doit être adapté aux conditions économiques actuelles, caractérisées par une faible croissance et une inflation basse. Pour cette raison, après avoir diminué le déficit structurel de près de moitié entre 2011 et 2014, le Gouvernement prévoit, pour 2015, une réduction du déficit public moins marquée que celle constatée les années précédentes.

S'agissant de l'environnement macroéconomique, la Cour rappelle que le Haut conseil des finances publiques (HCFP) avait, dans son avis sur le PLF 2015, jugé la prévision de croissance 2015 du PLF à 1,0 % « optimiste ». À cet égard, nous souhaitons souligner que cette prévision était en ligne avec le consensus des économistes, qui était encore de 1,1 % en septembre dernier, avant que la baisse record et non-anticipée des prix du pétrole ne se matérialise. À la suite de la publication des comptes du troisième trimestre par l'Insee, la Cour juge désormais atteignable la prévision de croissance de 1,0 % pour l'année 2015.

Le rapport s'interroge, en deuxième lieu, sur le calcul des économies à 21 Md€ pour 2015. Il pointe notamment le fait que « la progression tendancielle de l'ensemble des dépenses publiques et de ses autres composantes ne figure dans aucun document budgétaire ni, a fortiori, ses modalités de calcul ». Cette remarque doit être nuancée du fait des précisions qui ont été apportées ces dernières années afin de renforcer la transparence, au sein des différents documents budgétaires (rapport économique social et financier annexé au PLF, rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques notamment), des méthodes utilisées pour évaluer la progression tendancielle des dépenses publiques, sachant qu'une telle tâche repose par nature sur des conventions. En particulier, les hypothèses de croissance tendancielle de la dépense de l'État et de la dépense d'assurance-maladie sont présentées de manière détaillée dans la documentation budgétaire pour la première et dans le cadre de la commission des comptes de la sécurité sociale pour la seconde ; et s'agissant des collectivités territoriales, le Gouvernement anticipe un ralentissement du dynamisme de leurs

dépenses à concurrence de la baisse des dotations de l'État. Dès lors, la quasi-totalité du champ couvert par les économies a fait l'objet d'explications détaillées à l'automne. Afin de formaliser l'information ainsi publiée, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 prévoit que le Gouvernement informera le Parlement sur la dynamique budgétaire des sous-secteurs et les méthodes qu'il aura retenues pour leur calcul (articles 31 et 28).

Le rapport questionne également le caractère atteignable des cibles de dépense fixée. Si l'objectif est en effet ambitieux, avec une progression des dépenses en valeur de +1,1 % en 2015, le Gouvernement a non seulement démontré sa capacité à tenir les normes de dépenses, mais également à infléchir la progression globale de la dépense. Sur l'État, les outils de pilotage en gestion, tels que la réserve de précaution dont le niveau a encore été relevé en PLF 2015, doivent permettre d'assurer le respect de la norme, comme cela a été le cas chaque année depuis 2012. S'agissant spécifiquement des coûts associés à la résiliation du contrat liant l'État à Ecomouv, ils impactent, en comptabilité nationale, uniquement l'année au cours de laquelle la décision a été prise, soit l'année 2014, et n'auront donc aucune incidence sur la dépenses publique en 2015. Sur l'ONDAM, les outils de gouvernance doivent également permettre de tenir strictement l'objectif, comme cela a été fait chaque année depuis 2012. S'agissant de la capacité des collectivités locales à diminuer leurs dépenses à due concurrence de la baisse des dotations, il convient de rappeler qu'en complément des baisses de dotations, la LPFP a renforcé les règles de gouvernance et la transparence entourant la trajectoire des collectivités locales avec l'instauration d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale (article 11), dont le Parlement pourra assurer le suivi, et la déclinaison de cet objectif de dépense pour chacune des catégories de collectivités ainsi que pour les établissements publics de coopération intercommunale (article 30).

L'objectif de croissance de la dépense en valeur fixé pour 2015 dépend également de l'évolution de l'inflation. Le Gouvernement examine actuellement l'impact exact des variations de l'inflation sur la dépense publique, dont une partie est corrélée à l'évolution de l'indice général des prix.

Concernant l'impact de la révision des hypothèses d'inflation sur les dépenses publiques, la Cour considère, par ailleurs, que le maintien des objectifs d'évolution des dépenses en valeur pour 2015 « résulte d'un choix du Gouvernement et non d'une impossibilité technique de les ajuster à la baisse ». Cette analyse doit être nuancée. Le calendrier de la

procédure budgétaire pour l'État limite, en effet, les possibilité de réviser en juin les plafonds de dépenses qui, à cette étape de l'année, sont en phase finale de négociation avec les ministères avant publication dans le rapport publié à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques fin juin et leur notification aux ministères début juillet.

S'agissant des prévisions de recettes, le rapport estime qu'elles seraient « fondées sur des hypothèses fragiles ». Les prévisions de recettes reposent sur une hypothèse de croissance du PIB, dont la Cour estime qu'elle « pourra atteindre 1 % sur l'ensemble de l'année », ce qui est la prévision associée au budget qui a été voté. Elles sont également liées à une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance, qui ressort à 0,9 et qui découle de prévisions dépourvues, selon la Cour, de « risques manifestes et significatifs ». Les prévisions de recettes dépendent afin d'évaluations de mesures nouvelles, qui, selon la Cour, « ne semblent pas présenter, globalement, un risque significatif dans un sens ou dans l'autre ». Dès lors que l'ensemble des hypothèses les sous-tendant est considéré comme réaliste, il ne semble pas que les prévisions de recettes puissent être qualifiées de fragiles.

S'agissant des mesures complémentaires de 3,6 Md€ annoncées par le Gouvernement dans sa lettre du 27 octobre 2014 à la Commission européenne, celles-ci ont fait l'objet d'une présentation détaillée le 3 décembre dernier. Le rapport estime que « seules les informations nouvelles favorables ont été prises en compte » et que « les économies de constatation sur les charges d'intérêt ont permis ces dernières années de compenser des dépenses imprévues en cours d'année ».

Sur le premier point, il importe de rappeler que le principe de sincérité budgétaire impose de prendre en compte, y compris dans le courant de la discussion parlementaire, les informations nouvelles qui peuvent avoir une incidence sur l'équilibre défini par le projet de loi de finances. Le Gouvernement a donc proposé au Parlement d'intégrer ces informations dès qu'elles se sont matérialisées – ce qui a été fait lors de l'examen du PLF par le Sénat en première lecture. Ces informations intégrées dans le courant de la discussion parlementaire ne pouvaient être anticipées au moment de la préparation du PLF. Par exemple, s'agissant de la charge d'intérêts pour l'année 2015, les conditions de financement se sont révélées, à l'automne, bien plus favorables qu'initialement anticipé au moment de la préparation du PLF 2015. Compte tenu de l'évolution à la baisse des taux d'intérêt depuis mi-septembre, le scénario a été révisé, avec un taux à 10 ans de 1,5 % à la fin de l'année 2014 et de 2,0 % à la fin de l'année 2015 (contre respectivement des taux sous-jacents au PLF 2015 de 1,9 % et 2,4 %).

Ces hypothèses, mêmes révisées, restent prudentes et légèrement supérieures aux chiffres du dernier consensus des économistes (environ 1,5 % à la fin de 2015) Cette révision a pour effet de réduire, en comptabilité nationale, de 0,4 Md€ la charge de la dette de l'État pour 2015.

Sur le second point, nous rappelons que, depuis 2012, les économies constatées, en cours d'année, sur la charge de la dette de l'État ont été systématiquement affectées à l'amélioration du solde du budget de l'État, et n'ont, en aucun cas, été utilisées pour financer de nouvelles dépenses.

Enfin, s'agissant des procédures communautaires, la Commission européenne n'a pas relevé de « manquement particulièrement grave » lors de son examen du projet de plan budgétaire (PPB) français dans les deux semaines qui ont suivi sa communication le 15 octobre, conformément à l'article 7.2 du Règlement 473/2013. Cette analyse a été confirmée le 28 novembre, lors de sa publication par la Commission d'un avis relatif aux PPB, avant que celui-ci ne fasse l'objet d'une discussion à l'Eurogroupe. Compte tenu des incertitudes entourant l'exécution 2014, une clause de rendez-vous prévoit que la situation budgétaire de la France sera réexaminée au début du mois de mars prochain. Certaines de ces incertitudes ont été levées par les résultats de l'exécution budgétaire de l'État de l'année 2014, rendue publique le 15 janvier dernier.

Deuxième partie

Les politiques publiques

Chapitre I

Eau et énergie

1. Les agences de l'eau et la politique de l'eau :
une cohérence à retrouver
2. L'ouverture du marché de l'électricité à la
concurrence : une construction inaboutie

1

Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver

PRÉSENTATION

Selon le code de l'environnement, la politique de l'eau a pour objectif la « gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ». Elle est soumise à des obligations de résultats par plusieurs directives européennes, notamment les directives « nitrates » et « eaux résiduaires urbaines – ERU » de 1991, et la directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000. Les pouvoirs publics français se sont, de surcroît, donnés des objectifs ambitieux en matière de qualité de l'eau à la suite du Grenelle de l'environnement.

En France, la politique de l'eau fait intervenir aux côtés de l'État, qui en assure le pilotage et la réglementation, les collectivités territoriales et plusieurs opérateurs nationaux spécialisés : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) chargé de la police de l'eau, et les agences de l'eau qui collectent auprès des usagers des taxes appelées « redevances » et qui les distribuent sous forme d'aides financières.

Les agences sont le principal financeur de la politique de l'eau : entre 2007 et 2012, elles ont ainsi accordé 14,9 Md€ d'aides qui ont principalement contribué à la mise aux normes des réseaux de collecte et d'ouvrages de traitement des eaux, requise par la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines. Le retard dans ce domaine est désormais à peu près résorbé. Dans le cadre de son rapport intermédiaire « Blue Print » en 2012, la Commission européenne reconnaissait une mise en œuvre satisfaisante de la DCE par la France, même si des points restaient à améliorer comme la lutte contre les pollutions diffuses, notamment agricoles, et la restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

La Cour, dans son rapport public annuel de 2010, recommandait de renforcer le pilotage stratégique des agences par l'État et d'être plus

sélectif dans la distribution des aides en privilégiant celles qui ont le plus d'impact sur la qualité de l'eau.

À la suite des contrôles conduits sur la gestion des six agences de l'eau entre 2007 et 2013, la Cour constate que les importants moyens dont elles disposent pourraient être employés de manière plus efficace au regard des objectifs de la politique de l'eau.

En effet, alors que l'État seul assume la responsabilité de la politique de l'eau, les modalités d'attribution des aides versées par les agences ainsi que le taux de la plupart des redevances qu'elles perçoivent sont définis par des instances dans lesquelles il est minoritaire, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts catégoriels dans les bassins (I). Quant aux redevances perçues par les agences, elles se sont éloignées du principe pollueur-payeur depuis 2007 en raison des évolutions induites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), des choix parfois contestables faits au niveau des bassins, et d'une action insuffisamment volontariste des agences de l'eau et de la tutelle (II). En ce qui concerne les aides accordées par les agences, la Cour a constaté que leur sélectivité restait insuffisante (III).



Source : Agence de l'eau Artois-Picardie

Les six agences de l'eau métropolitaines³⁹ sont des établissements publics nationaux à caractère administratif créés en 1964 et placés sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement. Le territoire de compétence de chaque agence s'étend sur un (Loire-Bretagne, Artois-Picardie, Adour-Garonne, Seine-Normandie) ou deux (Rhin-Meuse, et Rhône-Méditerranée et Corse) bassins hydrographiques. Leur activité, qui s'inscrit dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) est déclinée dans un programme d'intervention pluriannuel composé d'un volet « aides » et d'un volet « redevances ».

En 2013, elles ont collecté 2,2 Md€ de redevances et distribué 1,9 Md€ sous forme d'aides. 90,3 % des dépenses des agences de l'eau sont consacrées à leurs interventions, 5,8 % aux charges de personnel et 3,8 % aux autres dépenses de fonctionnement. En 2013, elles comptaient 1778 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

I - Améliorer la gouvernance

Les programmes d'intervention des agences, qui définissent le montant et les modalités d'attribution des aides ainsi que le taux de la plupart des redevances, sont approuvés par le conseil d'administration, après avis conforme du comité de bassin. La gouvernance de ces instances, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences aux objectifs de la politique nationale de l'eau. Les contrats d'objectifs signés entre les agences et leur tutelle, s'ils constituent un outil utile pour faire converger leurs pratiques, n'ont pas d'influence réelle sur leurs choix stratégiques.

³⁹ Outre-mer, quatre offices de l'eau, ayant le statut d'établissements publics locaux, ont été créés : Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Martinique.

A - Gagner en représentativité et en transparence

1 - La représentativité des instances : une réforme inachevée

a) Les comités de bassin

Créés en 1964, les comités de bassin, où se retrouvent les principaux acteurs publics et privés de la politique de l'eau, définissent de façon concertée les grands axes de la politique de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique. Souvent qualifiés de « parlements de l'eau », ils orientent l'activité des agences en donnant notamment un avis conforme à leurs programmes d'intervention, qui définissent le taux des redevances et les modalités d'attribution des aides. De plus, ils participent à la gouvernance des agences en choisissant en leur sein les membres des conseils d'administration des agences.

Conformément au code de l'environnement, chaque comité de bassin est composé de membres répartis en trois collèges : 40 % représentent les collectivités locales, 40 % les usagers et 20 % l'État. La réforme de la composition des comités de bassin, intervenue en 2014⁴⁰, n'a que faiblement amélioré la représentativité du collège des usagers, qui se caractérise encore par une forte proportion des usagers professionnels (usagers industriels et agricoles). Le sous-collège des « entreprises à caractère industriel et commercial » représente plus de 40 % du collège des usagers⁴¹ dans les bassins Seine-Normandie, Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée. En revanche, dans des bassins dans lesquels les pollutions d'origine agricole sont fortes (Adour-Garonne, Loire-Bretagne), le sous-collège « agriculture, pêche, aquaculture, batellerie et tourisme » représente plus du tiers du collège des usagers. Les représentants du monde agricole sont désignés par les présidents de chambre d'agriculture, ce qui confère au syndicat majoritaire⁴² un quasi-monopole de représentation.

⁴⁰ Décret et arrêté du 27 juin 2014.

⁴¹ Hors personnalités qualifiées et représentants des milieux socioprofessionnels

⁴² Lors des dernières élections aux chambres d'agriculture, ce syndicat a obtenu 55 % des voix mais a remporté la présidence de toutes les chambres d'agriculture, sauf 5.

b) Le conseil d'administration

Les membres du conseil d'administration des agences sont issus des trois collèges du comité de bassin et nommés par arrêté ministériel pour trois ans.

Le mode de désignation diffère selon le collège : les représentants des collectivités territoriales sont élus alors que ceux des usagers sont « choisis » de manière assez souple⁴³. De ce fait, dans plusieurs conseils d'administration, les représentants des entreprises à caractère industriel et commercial restent largement majoritaires au sein du collège des usagers (64 % des représentants des usagers en Seine-Normandie, 55 % en Rhin-Meuse⁴⁴).

⁴³ Le code de l'environnement indique qu'ils sont choisis « par et parmi les membres » du collège des usagers. Il impose seulement la présence d'au moins un représentant des professions agricoles, un représentant des professions industrielles, un représentant des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique, un représentant d'une association agréée de protection de l'environnement et un représentant d'une association nationale de consommateurs.

⁴⁴ À l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, ce taux était de 64 % jusqu'en 2014.

Tableau n° 1 : répartition des représentants des usagers dans les conseils d'administration des agences au deuxième semestre 2014

Collège d'appartenance dans le comité de bassin	Rhône-Méd.-Corse	Seine-Normandie	Loire-Bretagne ⁴⁵	Adour-Garonne	Rhin-Meuse	Artois-Picardie
Consommateurs	17 %	9 %	9 %	9 %	18 %	9 %
Association de protection de la nature et fédérations de pêche	25 %	18 %	36 %	18 %	18 %	18 %
Total usagers non professionnels	42 %	27 %	45 %	27 %	36 %	27 %
Entreprises à caractère industriel et commercial	42 %	64 %	45 %	36 %	55 %	46 %
Agriculture et pêche professionnelle	16 %	9 %	10 %	27 %	9 %	27 %
Total usagers professionnels	58 %	73 %	55 %	63 %	64 %	73 %
Autres (personnalités qualifiées)				10 %		

Source : Cour des comptes

Une représentation mieux équilibrée des différentes catégories d'usagers de l'eau, notamment par la création de sous-collèges, serait nécessaire.

c) Les commissions des aides

Chaque agence dispose d'une commission des aides (parfois appelée commission des interventions) qui se prononce sur l'attribution des aides les plus importantes. La composition de cette commission varie d'une agence à l'autre. Au cours du 9^e programme et jusqu'au début 2014, les commissions des aides des Agences Rhin-Meuse, et Rhône-Méditerranée et Corse regroupaient tous les administrateurs⁴⁶. Dans les

⁴⁵ Pour Loire-Bretagne, si l'on comptabilisait le représentant d'une coopérative agricole dans les représentants de l'agriculture et non comme représentant des entreprises à caractère industriel et commercial, la proportion des entreprises à caractère industriel à commercial passerait à 36 % et celle de l'agriculture à 18 %.

⁴⁶ Depuis octobre 2014, la commission des aides de l'Agence Rhin-Meuse ne regroupe plus qu'une partie des membres du conseil d'administration.

autres agences, la désignation de leurs membres s'opère selon des règles variables définies par chaque conseil, ce qui ne permet pas de garantir sa représentativité.

La composition de la commission des aides est d'autant plus sensible que cette instance dispose de prérogatives importantes. Ainsi, la commission des aides de l'Agence de l'eau Seine-Normandie a alloué⁴⁷, entre 2007 et 2013, 36 % des aides représentant 88 % du montant total. Le conseil d'administration n'a été saisi au cours de la même période que de 15 dossiers, représentant moins de 1 % du montant des aides versées.

Or le code de l'environnement n'encadre ni les modalités de constitution ni les modalités de fonctionnement de ces commissions.

2 - Une transparence insuffisante

a) L'insuffisante transparence des décisions d'aide financière

D'une manière générale, l'attribution des aides est insuffisamment transparente qu'elle émane du conseil d'administration, de la commission des aides ou du directeur général. Si les comptes rendus des conseils d'administration des agences figurent sur les sites internet des agences, ce n'est pas le cas de ceux des commissions des aides.

La liste des bénéficiaires et les montants versés ne sont rendus publics que dans quelques agences : celle de Rhin-Meuse diffuse ces informations dans un communiqué de presse après chaque séance de la commission, l'Agence de l'eau Adour-Garonne fournit un moteur de recherche pour identifier les bénéficiaires⁴⁸. L'Agence Artois-Picardie publie sur internet les décisions d'attribution des aides du directeur général.

Afin d'éviter tout soupçon de favoritisme ou de conflit d'intérêt, et de permettre aux citoyens de s'assurer de la bonne utilisation de l'argent public, il serait souhaitable de généraliser ces bonnes pratiques à l'ensemble des six agences.

⁴⁷ Ces aides ont été attribuées par le directeur général après avis conforme de la commission des aides.

⁴⁸ En sont toutefois exclus les bénéficiaires privés, hors associations.

b) Un dispositif de prévention des conflits d'intérêt à renforcer

Les membres des conseils d'administration, dont une partie siège à la commission qui attribue les aides, représentent des entreprises, des collectivités ou des associations qui peuvent bénéficier de subventions, parfois très élevées, attribuées par l'agence et qui peuvent être assujetties aux redevances qu'elle perçoit. Une telle situation est de nature à faire naître des conflits d'intérêt.

L'article R. 213-38 du code de l'environnement prévoit que les membres du conseil ne peuvent pas participer à une délibération portant sur un dossier qui les concerne, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire. Néanmoins, il confie aux seuls intéressés la responsabilité de se déporter et ne les empêche pas de participer aux débats.

Si plusieurs agences ont mis en place une charte de déontologie, celle-ci ne s'applique qu'à leurs salariés et non aux membres du conseil d'administration ou de la commission des aides, sauf à l'Agence Artois-Picardie.

Le dispositif de prévention des conflits d'intérêt mériterait donc d'être renforcé⁴⁹ et de toucher non seulement le personnel des agences, mais aussi tous les représentants siégeant dans les conseils d'administration.

B - Gagner en lisibilité et en cohérence

Si les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement, les instances de chaque agence disposent néanmoins de marges de manœuvre pour les adapter au contexte local.

⁴⁹ Par exemple en rendant obligatoire une déclaration publique d'intérêts et en interdisant qu'un membre d'une instance personnellement intéressé à un dossier puisse participer aux débats du conseil ou de ses commissions, même à titre consultatif.

1 - Encadrer les redevances

Pour les redevances autres que les redevances agricoles, le code de l'environnement ne prévoit que des plafonds⁵⁰. Les instances de gouvernance disposent ainsi d'une certaine latitude pour fixer les taux et, dans quelques cas, les modalités de calcul de l'assiette.

Si la multiplicité des taux rend difficile les comparaisons, la Cour a néanmoins relevé des choix différents selon les agences, certaines adoptant des taux proches des taux plafond (Artois-Picardie) alors que d'autres en sont éloignées (Rhône-Méditerranée et Corse).

En outre, les taux des redevances les plus bas sont fixés dans les bassins où les « pressions » exercées sur l'eau (pollutions, prélèvements, etc.) sont les plus fortes. Ce paradoxe s'observe notamment en matière de redevance pour les prélèvements destinés à l'irrigation et aux usages industriels⁵¹ dans les bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée.

La redevance pour prélèvements dans le bassin Rhône-Méditerranée

Bien que 40 % du territoire du bassin Rhône-Méditerranée présente un déséquilibre entre l'eau disponible et les prélèvements, le taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau se situe à un niveau très inférieur à celui des autres bassins, notamment pour l'irrigation et les prélèvements effectués par l'industrie.

Il s'ensuit que le montant de la redevance pour les prélèvements destinés à l'irrigation ne représente que 3 % du montant total de la redevance prélèvement en 2013⁵², alors que l'irrigation est à l'origine de 70 % des prélèvements dans les eaux de surface.

⁵⁰ Dans le projet de loi de finances pour 2012, le gouvernement avait introduit un amendement relevant les plafonds encadrant les tarifs des redevances fixés par les agences de l'eau et introduisant des taux planchers correspondant à 20 % de ces taux plafonds. Le texte définitif n'a pas retenu l'introduction de taux planchers. En revanche, l'augmentation des plafonds a été maintenue et est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013.

⁵¹ Le taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau varie selon l'usage : irrigation gravitaire, irrigation non gravitaire, alimentation en eau potable, refroidissement industriel, autres usages économiques, alimentation en eau d'un canal.

⁵² Un rééquilibrage est opéré dans le cadre du 10^e programme, avec une diminution des taux pour les prélèvements liés à l'eau potable mais qui reste modeste au regard des hausses qui avaient été constatées entre 2008 et 2010.

Dans certains cas particuliers, les décisions du conseil d'administration pour faire évoluer les taux peuvent paraître timorées au regard de l'application du principe pollueur-payeur.

L'usine « Rio Tinto » Alteo, à Gardanne

L'usine d'alumine de Gardanne, qui rejette des boues rouges au large de Cassis depuis 1966, s'acquitte de la redevance pour pollution d'origine non domestique. Jusqu'en 2012, la redevance acquittée par l'ancien propriétaire Rio Tinto Alcan portait sur ses rejets relevant des catégories de pollution « matières en suspension » et « toxicité aiguë »⁵³. La fin du plafonnement de cette taxe en 2014, prévu par la LEMA, aurait dû alourdir considérablement la contribution de l'entreprise.

Afin d'éviter cette augmentation, la loi de finances rectificative pour 2012, à la suite d'un amendement parlementaire, a créé une nouvelle catégorie de pollution, la « toxicité aiguë rejetée en mer au-delà de 5 km du littoral et à plus de 250 mètres de profondeur » taxée au maximum à 4 €/kiloétox⁵⁴. Alteo Gardanne (nouveau propriétaire depuis 2012), seule entreprise concernée par cette nouvelle catégorie de pollution, n'est donc plus imposée sur la base de rejets relevant de la catégorie « toxicité aiguë ». En outre, après avis conforme du comité de bassin, le conseil d'administration de l'agence a fixé le taux dans le bassin Rhône-Méditerranée au quart du plafond légal, soit 1 €/kiloétox, taux douze fois inférieur à celui de la catégorie « toxicité aiguë ». La redevance due par l'entreprise devrait ainsi passer, en 2014, de 13 M€ à environ 2,5 M€⁵⁵. Dans le même temps, le conseil d'administration a décidé d'alourdir la taxation des matières en suspension en haute mer en relevant, mais seulement à partir de 2016, le taux de 3 % à 90 % du taux plafond. Dans la mesure où un arrêté préfectoral du 1^{er} juillet 1996 oblige l'usine à cesser les rejets solides en mer en 2015, le nouveau taux voté par l'agence ne devrait s'appliquer que dans le cas où les rejets se poursuivraient après cette date.

De manière générale, si le principe de subsidiarité peut justifier que les conseils d'administration adaptent le niveau des taux aux réalités locales, il conviendrait de compléter les taux plafonds par la fixation de

⁵³ La redevance pour pollution d'origine non domestique est proportionnelle aux quantités annuelles de pollution rejetée dans les milieux naturels. Pour chacune des 18 catégories de pollution (phosphore, toxicité aiguë, etc.) identifiées, les agences appliquent un taux variable selon les agences, mais plafonné par la loi.

⁵⁴ Mesure de la quantité de toxicité.

⁵⁵ D'après les informations données au conseil d'administration et au comité de bassin en septembre 2012.

taux planchers pour éviter que certains prélèvements ou pollutions soient pratiquement exonérés de toute redevance.

2 - Harmoniser les aides

Conformément au principe d'autonomie des établissements publics, le programme d'intervention de chaque agence définit les types d'aides susceptibles d'être accordées, leur taux et leur assiette ainsi que leurs modalités d'attribution, de versement et de contrôle.

Il en résulte une hétérogénéité qui ne paraît pas toujours justifiée par les différences hydro-morphologiques ou économiques des bassins. Ainsi les aides à la modernisation des stations d'épuration prennent une forme différente d'une agence à l'autre : subventions, subvention assortie d'une avance convertible en subvention, avance pure et simple assimilable à un prêt sans intérêt.

Plus généralement, les agences ont recours aux subventions et aux avances dans des proportions variables, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 2 : parts respectives des subventions et des avances dans les aides des agences au cours du 9^e programme (2007-2012)

	Adour-Garonne	Artois-Picardie	Loire-Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône-Méd.-Corse	Seine-Norm.	TOTAL
Subventions*	90 %	77 %	87 %	94 %	97 %	80 %	87 %
Avances et prêts	10 %	23 %	13 %	6 %	3 %	20 %	13 %
TOTAL (en M€)	1 499,1	1 088,2	2 190,0	1 237,5	3 173,3	5 775,6	14 963,8

* Incluant les dépenses courantes et autres dépenses

Source : Cour des comptes d'après rapport annexe au projet de loi de finances pour 2014 – Agences de l'eau

Le même constat d'hétérogénéité vaut pour le taux des aides. Ainsi, par exemple, les subventions accordées aux études en matière d'assainissement représentent de 50 % (Artois-Picardie) à 80 % (Seine-Normandie) de leur coût.

En ce qui concerne les conditions juridiques de versement des aides, les conventions signées par l'agence et le bénéficiaire d'une aide, qui présentaient de nombreuses lacunes juridiques, notamment en cas de

non-respect des dispositions conventionnelles, ont été harmonisées à compter de 2013.

L'Agence Seine-Normandie se démarque des autres en accordant des aides exceptionnelles sous forme de prêts complémentaires qui transfèrent à l'agence la part d'autofinancement qui devrait relever du maître d'ouvrage. Ces prêts, même s'ils sont peu nombreux, ont pour effet de déresponsabiliser leurs bénéficiaires et font peser sur l'agence les risques financiers que les autres prêteurs n'ont pas voulu prendre⁵⁶. Dans quelques cas, les montants ont été importants et ont été attribués par l'agence sans respecter les règles de plafond ou d'éligibilité qu'elle avait elle-même fixées : Eurodisney (13,5 M€), Forum mondial de l'eau de Marseille (2,5 M€), Institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine (2,8 M€).

Le prêt exceptionnel accordé à Eurodisney

Lors de la construction du parc Eurodisney, l'Agence de l'eau Seine-Normandie a financé les travaux d'augmentation de capacité de la station d'épuration du syndicat intercommunal de la région de Lagny-sur-Marne à laquelle Eurodisney s'était raccordé.

Par la suite, Eurodisney a décidé de construire sa propre station d'épuration pour un investissement total de 18,6 M€. Elle a sollicité l'agence pour participer au financement qui, dans un premier temps, s'est montrée réservée : les rejets d'Eurodisney étaient traités grâce à des travaux déjà financés par elle et le projet ne relevait pas des dossiers prioritaires identifiés par le programme territorialisé d'actions prioritaires. En outre, le coût du projet était jugé très élevé, plus de deux fois supérieur au prix de référence de projets similaires.

Ce dossier a été présenté en deux fois à la commission des aides. En décembre 2009, une subvention de 1,7 M€ et une avance de 4,3 M€ ont été accordées, calculées sur la base du prix de référence (8,5 M€). Dès octobre 2009, il était envisagé d'accorder un prêt exceptionnel à Eurodisney, couvrant le reste à charge, et de convertir les avances versées à Eurodisney en subventions.

⁵⁶ Dans plusieurs dossiers, les bénéficiaires s'étaient vus refuser des prêts, notamment bancaires.

En février 2010, l'agence a alloué à Eurodisney un prêt exceptionnel de 13,5 M€ sur dix ans, sans intérêt et comportant un différé de remboursement de cinq ans. Conformément aux règles en vigueur dans l'agence, l'attribution de ce prêt exceptionnel n'a pas été faite par le conseil d'administration mais a simplement été examinée en commission des aides. Ce prêt a été calculé, non à partir du prix de référence, mais à partir du montant des travaux éligibles (16,1 M€).

Plusieurs règles relatives aux prêts exceptionnels n'ont pas été respectées. D'une part, ce prêt ne répond pas aux critères d'éligibilité définis par la commission permanente des programmes et de la prospective de l'agence.⁵⁷ D'autre part, le montant de ce prêt dépasse l'enveloppe annuelle réservée aux prêts exceptionnels, fixée à 12 M€. Enfin, alors que le prêt exceptionnel est supposé financer la part d'autofinancement restant à la charge du maître d'ouvrage, le prêt octroyé à Eurodisney dépasse cette quotité. En effet, à cette date, l'agence s'était engagée pour un montant total (subvention + avances) de 19,5 M€, supérieur au montant des travaux, lui-même très supérieur au coût de référence.

Par la suite, les avances octroyées à Eurodisney ont, à sa demande, été converties en subventions. Les règles internes de l'agence n'autorisant la conversion d'avances en subventions que pour les avances d'un montant inférieur à 300 000 €, le conseil d'administration est intervenu en avril 2010 : il a autorisé la transformation de l'avance de 4,3 M€, accordée en décembre 2009, en une subvention de 854 000 €, et du prêt exceptionnel de 13,5 M€, accordé en février 2010, en une subvention de 2,7 M€.

Le prêt accordé à l'IIBRBS (Grands Lacs de Seine)

L'institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine (IIBRBS) est un établissement public de bassin géré par les conseils généraux de quatre départements (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Il a pour vocation de renforcer les débits de la Seine et de ses affluents lors de l'étiage et de protéger l'Île-de-France des inondations au moyen de lacs-réservoirs. Afin de réaliser d'importants travaux, il a bénéficié d'aides de l'agence pour un montant de près de 9 M€. Puis, en avril 2012, l'agence lui a accordé une avance exceptionnelle d'un montant de 2,8 M€ afin de financer la partie des travaux restant à sa charge, l'établissement n'ayant pas obtenu le prêt bancaire escompté.

⁵⁷ Cinq critères d'éligibilité sont définis : projets indispensables à l'atteinte du bon état de la masse d'eau ; projets au coût élevé par rapport aux prix de référence classiques appliqués par l'agence, du fait d'exigences élevées pour l'atteinte de l'objectif ; projets pour lesquels l'impact sur le prix de l'eau est important et entraîne un coût du mètre cube supérieur à la moyenne départementale (par exemple) ; projets situés dans des collectivités où le prix du m³ est déjà élevé du fait d'investissements précédents.

Cette avance exceptionnelle ne répond à aucun des critères d'éligibilité définis par la commission permanente des programmes et de la prospective de l'agence.

Le récent effort d'harmonisation observé en matière de rédaction des conventions devrait s'étendre aux modalités d'attribution des aides même si les priorités d'intervention diffèrent entre les bassins.

II - Appliquer plus strictement le principe pollueur-payeur

La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a rappelé qu'en application des principes de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement, généralement résumés par l'expression « principe pollueur-payeur », les agences de l'eau établissent et perçoivent auprès des personnes publiques et privées des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour la protection du milieu aquatique. La Cour a depuis longtemps et plusieurs fois souligné l'insuffisante application du principe « pollueur-payeur ». Depuis l'entrée en vigueur de la LEMA, la création de la redevance pour pollution diffuse a été un progrès, certes limité, tandis que d'autres redevances se sont éloignées de ce principe.

A - Des redevances essentiellement acquittées par les usagers domestiques

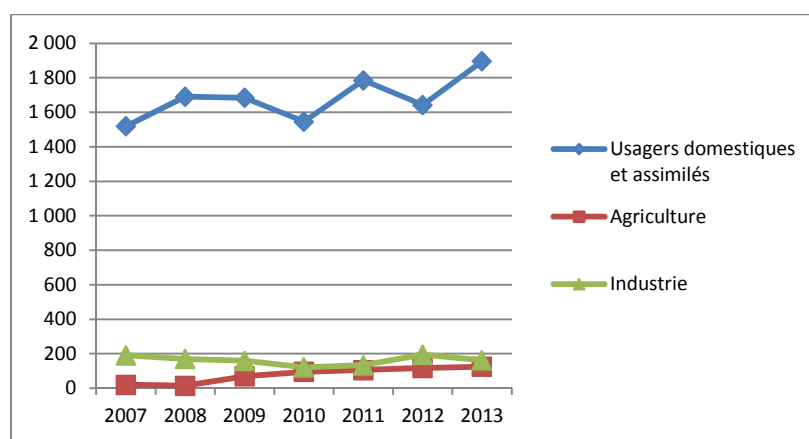
Au cours du 9^e programme, le montant des redevances a été sensiblement accru afin de financer la forte augmentation des dépenses imposées par l'effort de mise aux normes des stations d'épuration.

Entre 2007 et 2013, les redevances perçues par les agences de l'eau ont ainsi progressé de 24 % pour atteindre en moyenne annuelle environ 2,2 Md€. Seule l'Agence Rhône-Méditerranée et Corse a limité cette

augmentation à 12 % entre 2007 et 2012, ce qui a contribué à rendre son résultat net déficitaire⁵⁸.

Cette hausse est principalement due à l'augmentation de 25 % des redevances acquittées par les usagers domestiques et assimilés⁵⁹ à travers la facture d'eau.

Graphique n° 1 : évolution du montant des redevances perçues par les agences de l'eau (en M€)



Source : Cour des comptes

En 2013, 87 % des redevances perçues par les agences étaient supportées par les usagers domestiques et assimilés, 6 % par les agriculteurs et 7 % par l'industrie.

La proportion des redevances payées par les usagers domestiques et assimilés en 2013 est particulièrement importante en Seine-Normandie (92 %), dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse (88 %) et dans le bassin Rhin-Meuse (86 %). Au cours du 9^e programme, le déséquilibre entre catégories de contributeurs s'est accentué dans les bassins Rhin-Meuse et Seine-Normandie.

⁵⁸ Les difficultés de trésorerie ont été partiellement masquées grâce aux fonds du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse (PEI Corse) apportés par l'ONEMA et gérés par l'agence de l'eau.

⁵⁹ Certaines activités économiques dites « assimilées domestiques » (hôtellerie, camping, commerce de détail, armée, siège social, enseignement, etc.) paient la redevance pour pollution d'origine domestique.

Tableau n° 3 : répartition des redevances émises par catégories de contributeurs

	Rhône-Méditerranée-Corse		Seine-Normandie		Loire-Bretagne		Adour-Garonne		Rhin-Meuse		Artois-Picardie	
	2007	2013	2007	2012	2007	2013	2007	2013	2007	2012	2007	2012
Usagers domestiques et assimilés	89 %	88 %	91 %	92 %	81 %	81 %	83 %	83 %	78 %	84 %	92 %	83 %
Industrie	10 %	8 %	9 %	4 %	14 %	8 %	14 %	5 %	22 %	13 %	8 %	10 %
Agriculture	1 %	4 %	0 %	4 %	4 %	10 %	3 %	11 %	0 %	2 %	1 %	7 %
Autre	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : Cour des comptes

Au cours du 9^e programme (2007-2012), la forte contribution des usagers domestiques a parfois été justifiée par le fait qu'une partie substantielle des aides accordées par les agences a été consacrée à la mise aux normes des stations d'épuration, qui bénéficiait en retour aux usagers domestiques. Le rattrapage du retard français dans ce domaine étant pratiquement acquis, la forte contribution des usagers domestiques devrait désormais diminuer et celles des agriculteurs et des industriels augmenter, conformément au principe pollueur-payeur. Or les efforts de rééquilibrage dans le 10^e programme d'intervention des agences sont restés de faible ampleur.

B - Des pollueurs insuffisamment taxés

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), en modifiant l'assiette et le taux de certaines redevances, a constitué un recul dans l'application du principe pollueur-payeur.

1 - Des redevances acquittées par l'agriculture peu incitatives

La création en 2008 de la redevance pour pollutions diffuses, qui est une taxe additionnelle sur les produits phytosanitaires principalement acquittée par les agriculteurs, a multiplié par cinq le montant de leurs redevances entre 2007 et 2013. Toutefois, leur contribution globale au financement des agences reste faible (6 % des redevances en 2013) et nettement inférieure au regard des pollutions causées par les exploitations agricoles. Alors que le bassin Loire-Bretagne est le plus concerné par la

pollution due aux nitrates, les redevances à la charge des agriculteurs ne représentent en 2013 que 10 % du montant total des redevances, dont 0,6 % seulement au titre de l'élevage.

La faiblesse des redevances acquittées par l'agriculture est essentiellement due aux choix du législateur. En effet, à l'exception de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, les règles relatives aux redevances acquittées par le secteur agricole sont fixées par le code de l'environnement.

Les éleveurs bénéficient de dispositions spécifiques pour le calcul de la redevance pour pollution de l'eau à laquelle ils sont assujettis. Depuis la LEMA, les élevages qui ont fait l'effort de réduire leurs effluents acquittent autant de redevances que les autres, alors que l'ancienne redevance, en les avantageant, encourageait les comportements vertueux. De surcroît, le taux de cette redevance, fixé à un niveau très faible, n'a pas été augmenté par la LEMA. Enfin, bien que la loi permette de majorer le taux pour les élevages qui ont fait l'objet de condamnations au titre de la police de l'eau, cette disposition est, en pratique, dépourvue de portée du fait du faible nombre de condamnations.

Au total, entre 2007 et 2013, le montant de la redevance acquittée par les éleveurs a diminué de 84 % dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse et de 58 % dans le bassin Loire-Bretagne. Le montant total de cette redevance, pour toutes les agences, n'était que de 3 M€ en 2013 alors que le seul coût du nettoyage des algues vertes sur le littoral est estimé au minimum à 30 M€ par an⁶⁰. Une évolution de la législation serait nécessaire afin de prévoir une majoration du taux de cette redevance dans les zones vulnérables aux nitrates et de rendre le dispositif plus sévère pour les élevages ayant fait l'objet d'une sanction administrative.

La redevance pour pollutions diffuses, qui est répercutée sur le prix des produits phytosanitaires, ne représente en moyenne que 5 % à 6 % du prix de vente de ces produits, ce qui réduit son caractère incitatif. Par ailleurs, les engrais azotés ne sont pas soumis à cette redevance, ce qui est paradoxal au regard des objectifs des directives cadre sur l'eau et nitrates⁶¹.

⁶⁰ Source : commissariat général au développement durable, Le financement de la gestion de la ressource en eau en France. *Études et documents*, n° 62, janvier 2012.

⁶¹ La directive européenne 91/676/CEE dite « nitrates » a pour objectif de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. La contamination par les nitrates est l'un des principaux risques de non atteinte des objectifs environnementaux prévus par la directive cadre sur l'eau (DCE).

2 - Des redevances acquittées par l'industrie en diminution

Les redevances acquittées par l'industrie ont diminué en moyenne de 15 % entre 2007 et 2013. Dans le bassin Rhin-Meuse, historiquement marqué par les pollutions industrielles, les redevances pour pollution et pour modernisation des réseaux de collecte non domestiques ont baissé de 40 % au cours de la même période du fait des nouvelles règles issues de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (cf. *infra*) : les redevances acquittées par l'industrie ne représentaient plus que 11 % du montant total émis en 2013 contre 22 % en 2007. Dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse, les redevances pour pollution et pour modernisation des réseaux de collecte non domestiques ont diminué de plus d'un tiers entre 2007 et 2013, soit une baisse d'environ 10 M€.

Cette baisse provient pour l'essentiel de la réforme de la redevance pour pollution d'origine industrielle. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LEMA, cette redevance est calculée sur la base des rejets dans les cours d'eau après traitement par la station d'épuration, alors qu'ils étaient auparavant évalués à la sortie du site industriel. Ce changement a pour effet de « masquer » la pollution réelle des petits sites industriels dont une partie n'est plus assujettie à cette redevance. Par ailleurs, la LEMA a introduit une règle dont la conséquence est de lisser l'assiette annuelle de la redevance pour pollution non domestique ce qui permet à des entreprises dont l'activité est saisonnière, notamment dans le domaine vinicole, de ne plus être redevables de cette taxe. Du fait de ces deux changements, le nombre de redevables a diminué de moitié entre 2007 et 2008 dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse.

En outre, en plafonnant à 20 % par an les augmentations de la redevance pour pollution d'origine non domestique pendant cinq ans, la LEMA a amoindri son effet incitatif.

Par ailleurs, de nombreux sites industriels qui ont l'obligation, depuis 2008, de mettre en place un suivi régulier des rejets (SRR) ne respectent pas cette obligation. Dans le bassin Rhin-Meuse, environ 44 sites qui devaient être soumis à un dispositif de SRR agréé depuis 2008 (soit la moitié des sites concernés) ne l'étaient toujours pas début 2014. C'est notamment le cas des principaux sites industriels acquittant la redevance, qui représentent 25 % de son montant total : les centrales nucléaires de Chooz et de Fessenheim, la centrale thermique de Blénod, Rhodia Opérations. Les textes réglementaires ne prévoient pas de sanction particulière en cas de non-respect de l'obligation de SRR. Cette carence pourrait cependant être assimilée au défaut de déclaration,

sanctionné par une taxation d'office assortie d'une majoration de 40 %, mais cette possibilité n'a été mise en œuvre que dans deux agences.

3 - Une assiette et des taux réduits pour la redevance prélèvement, notamment pour les prélèvements destinés à l'irrigation

La LEMA a exonéré les prélèvements effectués dans le cadre de certaines activités économiques⁶². Aucune étude d'impact n'a mesuré la pertinence de ces exemptions au regard des enjeux de la politique de l'eau même pour des activités très consommatrices d'eau comme l'aquaculture. De plus, l'application de ces exonérations est difficile car la distinction entre usages imposés et usages exemptés est délicate⁶³.

Par ailleurs, en matière d'irrigation gravitaire⁶⁴, les prélèvements sont estimés forfaitairement : dans le bassin Rhône-Méditerranée, où ce type d'irrigation est très développé, le forfait fixé par la LEMA est nettement plus bas que le forfait antérieur et il est sous-évalué pour les régions méditerranéennes.

Le taux de la redevance pour prélèvement de la ressource en eau est majoré dans les zones dites de répartition des eaux, caractérisées par une insuffisance de la ressource. La LEMA exonère les irrigants de cette majoration dès lors qu'ils se regroupent au sein d'organismes uniques de gestion collective de la ressource en eau (OUGC)⁶⁵ bien que l'impact de ces regroupements sur les quantités prélevées ne soit pas avéré.

Enfin, l'assiette des redevances est parfois calculée de manière approximative. Ainsi, dans certains bassins, une partie substantielle des volumes prélevés par les irrigants (Rhône-Méditerranée et Corse, Rhin-Meuse) voire par certaines collectivités (Rhin-Meuse) est calculée de

⁶² Exhaure d'eaux de mines dont l'activité a cessé, prélèvements rendus nécessaires par l'exécution de travaux souterrains, prélèvements effectués lors d'un drainage pour le maintien à sec des bâtiments et ouvrages, aquaculture, géothermie, prélèvements liés à la lutte antigel pour des cultures pérennes, prélèvements effectués en période d'étiage pour des ouvrages destinés à la réalimentation des milieux naturels.

⁶³ Par exemple, les prélèvements réalisés dans le cadre de la lutte antigel des cultures sont exonérés alors que les prélèvements destinés à l'irrigation ne le sont pas.

⁶⁴ L'irrigation gravitaire consiste à arroser les cultures en faisant ruisseler l'eau à la surface du sol.

⁶⁵ Les participants à un OUGC sont désignés par le préfet puis autorisés à effectuer des prélèvements sur leur périmètre de désignation. Alors que la date de leur désignation est parfois ancienne, aucun OUGC n'a encore été autorisé pour ces prélèvements. Ils bénéficient néanmoins tous du taux de redevance non majoré.

manière forfaitaire, au lieu d'être déterminée par un compteur volumétrique.

C - Une gestion favorable aux redevables

Bien que la LEMA ait renforcé les moyens pour recouvrer et contrôler les redevances, les pratiques de certaines agences n'ont guère évolué pour autant.

1 - Des règles de liquidation et de perception pas toujours respectées

La Cour a analysé le coût de l'inapplication des règles relatives à l'ancienne redevance pollution domestique perçue auprès des usagers domestiques et assimilés, via les distributeurs d'eau. Au terme d'un calcul complexe, un solde annuel était dégagé et devait être notifié annuellement aux distributeurs d'eau⁶⁶. Or les agences de l'eau Loire-Bretagne et Seine-Normandie, pour éviter l'augmentation du prix de l'eau, ne procédaient pas à la régularisation annuelle et ont ainsi laissé s'accumuler des soldes élevés.

La suppression de cette redevance par la LEMA a contraint les agences à apurer en une fois le dispositif⁶⁷. Pour les agences qui n'avaient pas respecté le rythme annuel de régularisation, les soldes de moins-perçus ou de trop-perçus ont représenté des sommes importantes dont une partie se trouvait prescrite. Au total, il en est résulté une perte financière pour ces deux agences que la Cour évalue au minimum à 7,3 M€ pour l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et 2,3 M€ pour l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Une partie substantielle des sommes restant dues à ces agences n'avait toujours pas été recouvrée fin 2014.

⁶⁶ L'article 17 de l'arrêté du 28 octobre 1975 modifié précisait l'affectation du solde annuel : en cas de solde positif (trop-perçu par l'agence de l'eau), le solde devait être versé au budget du service d'assainissement ; en cas de solde négatif (moins-perçu par l'agence de l'eau), le solde était reporté sur l'exercice suivant et ajouté à la redevance de la collectivité pour calculer le montant de la contre-valeur.

⁶⁷ Elles devaient notifier aux services d'eau potable le montant des sommes restant dues au 31 décembre 2007 (« moins-perçus ») ou au contraire les sommes dues par l'agence à ces services (« trop-perçus »).

Depuis l'adoption de la LEMA, le code de l'environnement renvoie aux dispositions du code général des impôts applicables à l'impôt sur le revenu, ce qui donne aux agences des moyens nouveaux pour encaisser les redevances, tels que les intérêts de retard et les pénalités à l'encontre des redevables défaillants.

Toutefois, ces moyens ne sont pas systématiquement mis en œuvre. Au cours des années suivant l'adoption de la LEMA, les agences n'ont pas appliqué les règles relatives aux intérêts de retard et majorations pour retard ou déclaration incomplète. Aujourd'hui encore, certaines agences n'infligent pas d'intérêts de retard (Rhône-Méditerranée et Corse, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse) ou envoient tardivement les impositions d'office (Rhin-Meuse). Il est parfois impossible d'apprécier la rigueur de l'agence dans ce domaine, faute de données comme en Seine-Normandie. D'autres agences accordent des remises gracieuses dans des conditions plus généreuses que ce qu'autorise le code de l'environnement (Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Artois-Picardie).

2 - Des contrôles insuffisants dans certaines agences

Les contrats d'objectifs des agences fixent des objectifs de contrôle calculés en pourcentage du nombre de redevances et, depuis 2013, en pourcentage de leur montant. En pratique, les agences ont une activité de contrôle souvent modeste et rarement formalisée dans un véritable plan de contrôles.

Les contrôles sur pièces, généralement peu nombreux, sont trop souvent confiés aux agents qui émettent les titres, ce qui ne favorise pas la détection des erreurs qu'ils auraient eux-mêmes commises en calculant la redevance. Dans certaines agences, les contrôles sur place sont rares, voire inexistantes. C'est le cas de l'Agence de l'eau Seine-Normandie qui n'a mis en œuvre aucun contrôle fiscal jusqu'en 2012, bien que le contrat d'objectifs signé avec le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie lui impose de contrôler annuellement 10 % des redevables.

Enfin, la recherche de nouveaux redevables, qui nécessite d'exploiter des informations détenues par diverses administrations, notamment le ministère de l'agriculture, reste insuffisante et n'est pas organisée par la tutelle. Il conviendrait que cette dernière définisse les modalités de communication des informations détenues par d'autres administrations afin d'optimiser la recherche de redevables et, dans le même temps, de fiabiliser l'assiette des redevances.

III - Accorder des concours plus sélectifs et les contrôler davantage

Le montant prévisionnel des dépenses pour la période 2007-2012, plafonné par la LEMA, a été fixé, pour l'ensemble des agences, à 12,4 Md€, hors primes épuratoires⁶⁸ et contribution au financement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA⁶⁹). Les aides versées, dont une partie correspond à des restes à payer sur les programmes d'intervention antérieurs, ont représenté 13,6 Md€. Pour le 10^e programme qui couvre les années 2013-2018, le montant prévisionnel s'établit à 13,3 Md€ (hors primes épuratoires et contribution à l'ONEMA).

A - Une lente réorientation des priorités d'intervention

Le 9^e programme était prioritairement axé sur le soutien à l'équipement des stations d'épuration, rendu nécessaire par les médiocres performances françaises au regard des normes européennes. Cette priorité a bien été respectée : le taux d'exécution des dépenses portant sur les projets d'assainissement et d'eau potable est de 99 % et l'objectif de mise en conformité des équipements est globalement atteint. En revanche, en matière de pollutions agricoles et de restauration de la continuité des cours d'eau, les aides versées ont été moins importantes que prévu, du fait du caractère peu incitatif des aides dans le premier cas et de l'insuffisance du nombre des porteurs de projets dans le deuxième.

Le 10^e programme est davantage tourné vers un objectif d'atteinte de bon état des eaux⁷⁰. Les actions portent sur la lutte contre les pollutions diffuses notamment agricoles et la protection des aires d'alimentation des

⁶⁸ Les primes épuratoires (ou « aides à la performance épuratoire ») correspondent à des aides au fonctionnement versées par les agences aux distributeurs d'eau qui maintiennent les performances de leur dispositif d'assainissement. Leur montant, qui s'est élevé à 1,8 Md€ au cours du 9^e programme, n'est pas intégré dans le plafond des dépenses des agences de l'eau, ce qui nuit à la transparence du dispositif d'aides. .

⁶⁹ La contribution des agences au financement de l'ONEMA est fixée par un arrêté ministériel. Elle est de 145 M€ en 2013, 130,5 M€ en 2014, 145 M€ en 2015 et de 150 M€ de 2016 à 2018.

⁷⁰ Le bon état s'évalue à partir de plusieurs critères : l'état chimique et l'état écologique pour les eaux de surface, l'état chimique et l'état quantitatif pour les eaux souterraines.

captages d'eau potable, la restauration des milieux aquatiques, zones humides et continuité écologique, la gestion des ressources en eau, les actions pour le littoral, l'assainissement des petites communes. Toutefois, la collecte et le traitement des eaux usées domestiques ainsi que l'amélioration de la collecte des eaux résiduaires gardent un poids prépondérant. La réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) reste limitée.

Tableau n° 4 : interventions par domaine dans le 10^e programme (en engagements)

	Adour-Garonne	Artois-Picardie	Loire-Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône Méd.-Corse	Seine-Norm.	TOTAL
Domaine 1 : fonctionnement, animation territoriale, connaissance, communication, international	16,3 %	18,1 %	17,6 %	16,7 %	13,8 %	11,9 %	14,6 %
Domaine 2 : (assainissement et eau potable) + primes épuratoires	50,5 %	51,6 %	42,5 %	49,1 %	45,4 %	59,1 %	50,8 %
Domaine 3 : mesures territoriales motivées par les objectifs de bon état	29,4 %	24,3 %	34,3 %	29,6 %	35,0 %	22,4 %	28,9 %
Total domaines + primes	96,1 %	94,0 %	94,4 %	95,4 %	94,2 %	93,4 %	94,2 %
Reversement à l'ONEMA	3,9 %	6,0 %	5,6 %	4,6 %	5,8 %	6,6 %	5,8 %
Total des domaines (en M€)	1 893,7	1 030,0	2 455,8	1 164,9	3 653,3	5 270,2	15 467,9

Source : Cour des comptes d'après ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

B - Des modalités discutables d'attribution des aides

1 - Une instruction des dossiers encore peu formalisée

Certaines agences jouent un rôle très actif dans l'émergence et la structuration des demandes d'aides. S'il est admis que les chargés d'interventions, parce qu'ils ont une bonne connaissance du territoire et des maîtres d'ouvrage, apportent à ces derniers un appui méthodologique, en revanche leur intervention directe dans l'élaboration d'un projet est plus contestable et porteuse de risques juridiques.

Les agences ont formalisé les procédures d'instruction de manière plus ou moins complète. Toutefois, les dossiers d'instruction s'appuient rarement sur des analyses économiques préalables qui permettraient d'évaluer la soutenabilité financière des opérations et de les comparer à

d'autres solutions moins onéreuses, telles que le recours à l'assainissement non collectif par exemple.

Pour les opérations d'investissement des collectivités territoriales, les programmes d'intervention fixent de manière détaillée les modalités de calcul de l'assiette de la subvention, qu'il s'agisse de l'assiette physique de l'opération (station d'épuration des eaux, réservoirs, réseaux, etc.) ou de son assiette financière. En pratique, trop d'agences retenaient encore, au cours du 9^e programme, l'ensemble du coût du projet dans l'assiette des aides. Ainsi, en Loire-Bretagne, le coût de la restructuration de l'usine de production d'eau potable de Clermont-Ferrand, financé par des subventions et des avances, a été évalué par la ville à 20,5 M€. Pour le calcul de sa subvention, l'agence n'a pris en compte qu'une partie de ce coût, correspondant aux travaux rendus nécessaires par l'obligation de production d'une eau conforme aux normes (11,1 M€). En revanche, pour le calcul de l'avance, l'agence a retenu le coût total du projet (20,5 M€). De telles pratiques entraînent les agences à financer des projets surdimensionnés ou présentant des surcoûts injustifiés. Ceux-ci ne sont pas rares : ainsi, les contrôles dits de conformité⁷¹ menés par l'Agence Rhône-Méditerranée et Corse ont fait apparaître un coût d'investissement ramené à l'équivalent habitant plus élevé que les standards habituels, particulièrement en Corse.

Certaines agences ont depuis accompli des progrès : mise en place d'un observatoire des coûts pour s'assurer de la cohérence entre les travaux envisagés et leur coût prévisionnel (Agence Rhône-Méditerranée et Corse) ; fixation d'un « prix de référence » qui plafonne le concours financier de l'agence sauf circonstances inhabituelles (Agence Seine-Normandie) ou d'un « prix plafond » qui ne peut être dépassé qu'avec l'autorisation du conseil d'administration (Adour-Garonne, Loire-Bretagne). Ces outils sont utilisés de manière inégale, voire empirique, et ces méthodes sont encore assorties de nombreuses dérogations : néanmoins, leur diffusion à l'ensemble des agences ferait progresser la qualité de l'instruction.

⁷¹ Le contrôle de conformité ou de « deuxième niveau » porte sur l'aide accordée après le dernier versement (solde). Il complète le contrôle du service fait, qui intervient avant le versement du solde de l'aide.

2 - Des règles d'attribution inégalement respectées

La Cour a relevé de nombreux cas où les règles d'attribution des aides définies par les agences elles-mêmes ne sont pas respectées.

Certaines dérogations, comme la possibilité d'engager les travaux antérieurement à la demande d'aide, sont validées par le conseil d'administration. La multiplication de ces décisions dérogatoires, outre qu'elle surcharge les ordres du jour des structures décisionnelles, vide de leur sens les règles d'intervention.

Dans d'autres dossiers, il s'agit de pratiques irrégulières, telles que l'attribution d'une aide sans demande formelle de subvention, son versement au-delà de la date de validité de la convention de financement ou encore le versement d'une aide à un bénéficiaire débiteur à l'égard de l'agence. Il peut aussi s'agir de l'attribution d'une prime à taux plein alors qu'elle aurait dû être réduite. Par exemple, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse a volontairement maintenu entre 2010 et 2012 le montant de la prime épuratoire versée à la communauté d'agglomération belfortaine, alors que celui-ci, selon les règles en vigueur à l'agence, aurait dû diminuer. Cette pratique irrégulière a entraîné le versement indu de 447 000 €.

Dans un petit nombre de cas, des aides ont même été attribuées à des projets qui ne respectaient pas le principe pollueur-payeur ou qui bénéficiaient déjà d'un autre financement. Ainsi, l'agence Rhin-Meuse a versé plusieurs subventions destinées à financer des activités de dépollution, notamment 1,65 M€ à l'établissement public ayant succédé à Charbonnages de France et 9 M€ aux Mines de potasse d'Alsace (MDPA)⁷².

Si, dans certaines agences, le processus d'instruction et d'attribution des aides est trop peu formalisé et peut conduire à des dérives, en revanche, d'autres ont introduit récemment un contrôle a priori du dispositif d'attribution des aides (Rhône-Méditerranée et Corse). Cette bonne pratique mériterait d'être généralisée à chaque agence.

⁷² Les MDPA ont également bénéficié, entre 2007 et 2013, de remises gracieuses sur les redevances exigibles en vertu d'une lettre conjointe des ministres chargés du budget et de l'écologie.

C - Une sélectivité encore insuffisante

La Cour avait souligné en 2010 la nécessité pour les agences de renforcer la sélectivité d'attribution de leurs aides et de systématiser leur évaluation. Ces recommandations n'ont pas véritablement été mises en œuvre au cours du 9^e programme.

1 - La nécessité d'une étroite articulation avec les actions prioritaires du bassin

Les actions prioritaires dans chaque bassin sont définies dans les plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT), établis à l'échelle départementale par les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN⁷³) en concertation avec les agences de l'eau. Or, les interventions des agences ne sont pas encore cohérentes avec les PAOT.

Au cours du 9^e programme, seule l'agence Rhin-Meuse a modulé le taux de ses aides en fonction de l'inscription ou non de l'opération dans le PAOT. Il en résulte qu'une partie substantielle des aides versées par les agences concerne des opérations ne figurant pas dans les PAOT.

Dans un souci de cohérence dans l'utilisation des deniers publics, il conviendrait de recentrer les dépenses d'intervention des agences sur les opérations inscrites dans ces plans.

2 - Un accompagnement trop systématique de la mise aux normes réglementaires

Le financement des opérations de mise aux normes réglementaires constitue une part substantielle des aides accordées par les agences : mise

⁷³ Les MISEN regroupent l'ensemble des services de l'État et des établissements publics du département intervenant dans le domaine de l'eau et de la nature : préfecture, procureur de la République, direction départementale des territoires (DDT), direction départementale de la protection des populations (DDPP), agence régionale de la santé (ARS), direction régionale de l'écologie, de l'aménagement et du logement (DREAL), direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), agence de l'eau, office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), office national des forêts (ONF), etc.

en conformité des stations d'épuration et des réseaux, suppression des branchements en plomb, protection des captages, etc.

Pour maintenir un caractère véritablement incitatif à ces aides, il conviendrait de les limiter aux projets dont l'ampleur financière excède les capacités financières du maître d'ouvrage et de ne les autoriser qu'avant la date de mise aux normes prévue par la réglementation. D'ores et déjà, l'Agence Rhône-Méditerranée et Corse réduit les subventions aux travaux d'assainissement si la collectivité bénéficiaire ne s'engage pas sur un échéancier précis, ou ne le respecte pas. En revanche, depuis l'adoption du 10^e programme, elle a renoncé à verser des subventions pour la mise en conformité des stations d'épuration dont l'échéance était l'année 2000, des branchements au plomb, des sols pollués et déchets industriels.

3 - Le soutien à des actions éloignées des objectifs prioritaires de la politique de l'eau

Certaines aides attribuées à des collectivités locales concernent des actions qui n'ont qu'un lien assez éloigné avec les priorités de la politique de l'eau. L'Agence Seine-Normandie et l'Agence Rhin-Meuse ont ainsi accordé des subventions à des collectivités locales pour l'acquisition de matériel d'entretien des espaces verts et de la voirie.

De même, les agences contribuent financièrement, dans des proportions variables, à des missions d'insertion ou d'animation destinées à l'entretien des milieux aquatiques. L'Agence de l'eau Seine-Normandie finance ainsi environ 3 500 emplois d'animation et d'insertion par an.

4 - Des financements accordés en lieu et place d'autres acteurs publics

Les agences financent également des actions qui semblent relever davantage de la compétence de l'État, de ses opérateurs ou de collectivités territoriales que de leurs missions.

L'Agence Seine-Normandie, ou encore l'Agence Rhin-Meuse, se substituent ainsi aux agences régionales de santé, au BRGM, à l'INRA, à l'ANSES, à l'ONEMA, à l'IFREMER ou encore à l'ONCFS pour financer des études. L'Agence Seine-Normandie a financé les études et des travaux de déconstruction des barrages de la Sélune (environ 50 M€ à

terme), dans des conditions dérogatoires à ses propres règles d'engagement prévues dans le programme d'intervention.

Le financement de la suppression des barrages de la Sélune

En février 2012, le ministère de l'écologie a décidé d'effacer les barrages hydroélectriques de la Sélune (Manche) et a mis fin à la concession d'EDF. La suppression des barrages est censée permettre la migration des poissons. La maîtrise d'ouvrage de la destruction de ces deux barrages est partagée entre l'État (propriétaire de l'un des deux barrages) et EDF, mais l'Agence Seine-Normandie est l'opérateur financier de cette opération, dont le coût total est estimé à environ 47 M€. L'établissement a déjà engagé plus de 32 M€ en faveur du projet. L'Agence Seine-Normandie finance les travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'État au taux dérogatoire de 100 %. La subvention est rattachée par voie de fonds de concours au programme 113 de la mission *Écologie, développement et aménagement durable*.

5 - Des aides aux industriels parfois attribuées sans garantie suffisante

En matière d'aide à la réduction des rejets industriels polluants, des considérations d'ordre général, notamment liées à l'emploi, pèsent parfois davantage que les préoccupations environnementales. Il arrive aussi que les agences accordent des aides à des entreprises en difficulté sous forme d'avances remboursables, comme l'ont fait les agences Rhin-Meuse et Adour-Garonne, sans exiger aucune garantie. De même, elles ne demandent pas systématiquement le remboursement du capital restant dû lorsqu'une échéance n'est pas respectée par le débiteur.

Lorsque les agences accordent des avances à des entreprises privées, elles devraient exiger des garanties (garantie de la maison-mère, garanties bancaires, etc.) couvrant les risques encourus. Dans l'ensemble des agences, la pratique de la demande de garanties est hétérogène⁷⁴.

Les agences financent parfois des opérations dites « pilotes » qui permettent de tester et mettre au point des modes de gestion ou de

⁷⁴ À titre d'exemple, l'agence Artois-Picardie a accordé 12,4 M€ d'aide à la société Tioxide, un des sites européens du Groupe Huntsman. La garantie financière a été assurée par une lettre de confort de l'actionnaire principal.

fonctionnement et des procédés techniques innovants⁷⁵. On peut s'interroger sur l'opportunité de ces aides lorsque leur bénéficiaire est en mesure de financer lui-même l'opération, surtout si le lien avec la préservation des masses d'eau est ténu ou si le bénéficiaire est directement responsable de la pollution.

6 - Des dépenses de communication et de coopération internationale peu justifiées

Les agences subventionnent des opérations de communication et de coopération internationale dont l'intérêt s'avère souvent limité.

En matière de communication, les agences prennent en charge l'organisation d'opérations ou d'événements dispendieux alors que les crédits qu'elles y consacrent pourraient être alloués à des actions éducatives ou préventives en matière de pollution. Ainsi, la consultation des habitants des bassins par questionnaire adressé à l'ensemble des foyers, en vue de l'élaboration des projets de SDAGE et des programmes de mesures 2010-2015, a été à l'origine de frais disproportionnés à l'objectif recherché.

Par ailleurs, un petit nombre d'associations reçoit de manière fréquente des subventions d'un montant élevé (ASTEE, Ambassade de l'eau, Office international de l'eau, Partenariat français pour l'eau). En Seine-Normandie, certaines associations sont même hébergées dans des locaux de l'agence, et leurs dirigeants en sont administrateurs, ce qui provoque des situations qui pourraient être constitutives d'un conflit d'intérêt. Enfin, il arrive que des subventions accordées aux associations s'analysent comme la contrepartie de prestations qui auraient dû faire l'objet d'un marché public. L'Agence de l'eau Seine-Normandie a ainsi attribué des aides à VEOLIA (94 500 €), la SAUR (24 960 €) et Eau et Force (groupe Suez Environnement : 43 473 €) pour qu'elles diffusent la plaquette de l'agence.

En matière de coopération internationale, l'article L. 213-2 du code de l'environnement, issu de la loi du 9 février 2005 dite loi Oudin-

⁷⁵ Projet de suppression de la filière d'usinage chimique sur le site de Dassault-Aviation à Argenteuil, financement au profit du syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP) de turbines à gaz pour l'usine d'Achères de biogénération.

Santini⁷⁶, a laissé aux agences la possibilité (mais pas l'obligation) de consacrer jusqu'à 1 % de leurs ressources à l'action internationale.

L'intérêt de certaines de ces actions n'apparaît pas de manière évidente, d'autant que les projets échappent au pilotage de l'aide publique au développement, dont la responsabilité est confiée à l'agence française de développement. Bien qu'il existe théoriquement une répartition des priorités géographiques entre agences, la coordination des actions, même en matière de coopération institutionnelle, est insuffisante.

Le suivi et le contrôle de l'efficacité des projets, qui portent surtout sur des actions d'animation de réseaux, sont malaisés. Enfin, les agences ont toutes été largement sollicitées pour financer le 6^e Forum mondial de l'eau organisé à Marseille en 2012 sans qu'une évaluation des actions financées ne soit réalisée.

La Cour n'est pas convaincue de la pertinence de ces actions internationales qui mobilisent des ressources au détriment d'actions plus prioritaires.

D - Des déficiences en matière de contrôle et d'évaluation

1 - Des contrôles trop rares

Les contrôles *a posteriori*, qui portent sur les aides attribuées par les agences, ne sont pas assez développés. Quand ils existent, ils ne sont pas suffisamment formalisés et harmonisés. Ils permettraient pourtant de vérifier la conformité des opérations aux dispositions de la convention d'attribution mais aussi de récupérer tout ou partie des fonds versés en cas de non-respect de ces dispositions. C'est ainsi que l'Agence Rhône-Méditerranée et Corse a demandé le remboursement de l'aide relative à la station d'Afa à Ajaccio, après avoir constaté la non atteinte des objectifs de traitement et l'absence d'entretien de la station.

Les agences, en liaison avec leur tutelle, devraient mettre en place un cahier des charges commun définissant des critères de contrôle des

⁷⁶ Loi du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

dossiers d'aide. Les opérations d'envergure, dépassant un seuil à définir, devraient systématiquement être contrôlées.

2 - Des évaluations insuffisantes

La relation entre les actions financées par les agences et leurs effets sur les milieux aquatiques est difficile à mesurer dans la mesure où les agences ne disposent ni d'une méthodologie d'évaluation socio-environnementale des projets d'investissement, ni d'expertises extérieures conduites par un tiers indépendant tel que le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Si certaines agences se sont engagées depuis la fin du 9^e programme dans une démarche d'évaluation des dispositifs d'interventions (Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée et Corse, et Loire-Bretagne), cette démarche reste embryonnaire dans les autres.

Quant aux primes épuratoires, qui constituent des aides au fonctionnement dont l'efficacité est sujette à débat⁷⁷, elles n'ont pas fait l'objet d'une évaluation nationale alors même qu'elles sont coûteuses et non incluses dans le plafond pluriannuel de dépenses des agences.

Tableau n° 5 : part des primes épuratoires dans les dépenses totales pour le 10^e programme

Dépenses en autorisations d'engagement	Adour-Garonne	Artois-Picardie	Loire-Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône-Méd.-Corse	Seine-Norm.
Primes épuratoires (en M€)	185	104	0	113	592,2	628,2
Part dans le total	9,8 %	10,1 %	0,0 %	9,7 %	16,2 %	11,9 %

Source : Cour des comptes d'après ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

D'une manière générale, les démarches comparatives sur les modalités concrètes de gestion des interventions ne sont pas assez développées.

⁷⁷ Elles ont été supprimées en Loire-Bretagne mais existent toujours dans les autres agences.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours du 9^e programme, l'augmentation des redevances a donné aux agences une certaine aisance financière. Cette abondance de ressources n'a incité ni les agences ni la tutelle à accentuer la sélectivité des aides. Le mode de gouvernance n'y a pas davantage contribué.

Or, si l'organisation des agences par bassins hydrographiques permet de prendre en compte les spécificités locales, les aides qu'elles attribuent et les redevances qu'elles perçoivent, qui sont des recettes fiscales destinées à financer une mission de service public, doivent avant tout servir les objectifs prioritaires de la politique de l'eau définis au plan national, et non les intérêts de certaines catégories d'usagers du bassin.

Les déficiences relevées par la Cour dans le fonctionnement des agences et le recul de l'application du principe pollueur-payeur au cours du 9^e programme, conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui repose sur des redevances très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent.

En tout état de cause, un important effort doit être accompli sur la collecte des redevances et sur les modalités d'attribution des aides, pour rendre les unes plus équitables et les autres plus sélectives. Il passe par le renforcement du rôle de l'État pour encadrer les pratiques des agences et doit s'accompagner d'un approfondissement de la mutualisation inter-agences.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- 1. mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêt pour les membres des instances de gouvernance des agences et pour leur personnel ;*
- 2. rendre publiques les décisions d'attribution des aides et la liste de leurs bénéficiaires ;*
- 3. fixer des taux planchers pour les redevances et renforcer la taxation des pollutions d'origine agricole ;*
- 4. accroître la sélectivité des aides en les recentrant sur les plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT) ;*

5. *doter les agences d'outils et de méthodes communs pour analyser les dossiers de demande d'aides ;*
 6. *accroître et hiérarchiser les contrôles en matière de redevances et d'aides et évaluer plus systématiquement les dispositifs d'intervention.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	105
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	112
Réponse de la présidente du conseil d'administration et du directeur général de l'Agence de l'eau Adour-Garonne	113
Réponse du président du conseil d'administration et du directeur général de l'Agence de l'eau Artois-Picardie.....	119
Réponse de la présidente du conseil d'administration de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne	125
Réponse du président du conseil d'administration et du directeur général de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse	133
Réponse du président de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse	140
Réponse du président et de la directrice générale de l'Agence de l'eau Seine-Normandie	148
Réponse du vice-président de la communauté d'agglomération du pays ajaccien	155
Réponse du président de l'Établissement public territorial du bassin Seine Grands Lacs	157
Réponse du président du service public de l'assainissement francilien..	158
Réponse du président-directeur général d'EDF	161
Réponse du président d'Euro-Disney S.C.A.....	161
Réponse du président d'Alteo Gardanne	163

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la communauté de l'agglomération belfortaine
Président-directeur général du groupe Dassault
Président de Rhodia Opérations
Président du Conseil mondial de l'eau

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Ce projet d'insertion porte sur le contrôle de la gestion des six agences de l'eau sur la période 2007-2013. Si je partage certaines des recommandations finales qu'il émet, je ne puis toutefois adhérer à certains aspects du diagnostic établi par ce projet, ni aux conclusions que la Cour en tire.

Le rapport laisse également à penser que les financements apportés par les agences devraient suffire, à eux seuls, à résoudre tous les problèmes dans le domaine de l'eau. En fait, il s'agit, selon les enjeux et les territoires, d'assurer une bonne articulation entre l'outil financier et le respect de la réglementation, dont les agences de l'eau ne sont pas chargées. C'est le cas en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les pollutions agricoles ou la continuité écologique.

La Cour indique par ailleurs dans la présentation du projet d'insertion que « la gouvernance des instances de bassin, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences (taux des redevances et aides) aux objectifs de la politique nationale de l'eau, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts particuliers dans les bassins. » Cette affirmation de principe ne m'apparaît étayée par aucun élément tangible. Le projet d'insertion souligne d'ailleurs au contraire plus loin que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement » et que « Cette priorité [i.e. la mise aux normes de l'assainissement au regard des objectifs de la directive sur les eaux résiduaires urbaines] a bien été respectée [...] et l'objectif est globalement atteint ».

J'observe également que le Conseil d'État exprimait dans son rapport public de 2010 (« L'eau et son droit » - page 87) : « De fait, les agences sont quasiment devenues, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

L'originalité et la force des agences de l'eau, éprouvées depuis cinquante ans, résident dans le juste équilibre trouvé entre leurs instances de gouvernance, ancrées dans les territoires, représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau - gage d'une nécessaire subsidiarité des décisions les adaptant à la réalité des bassins - et l'encadrement de ces établissements par l'État, par la loi et la

réglementation (taux plafonds des redevances, plafond des dépenses, etc.), par son exercice de la tutelle technique et financière (préparation et participation aux conseils d'administration et possibilité d'opposition à ses délibérations, organisation de la mutualisation, cadrage budgétaire et des effectifs, contrats d'objectifs et de performance, etc.), par les échanges quotidiens entre la direction et les personnels des agences et les services centraux et déconcentrés de l'État.

Par ailleurs, la Cour indique que « les déficiences [qu'elle relève] dans le fonctionnement des agences et le recul de l'application du principe pollueur-payeur, conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui repose sur des redevances très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent » Je partage l'appréciation selon laquelle certains points de fonctionnement des agences gagneraient à être améliorés, sans aller toutefois jusqu'à les qualifier de déficients, et considère également qu'un rééquilibrage des contributions entre les différentes catégories d'usagers en faveur des usagers domestiques est souhaitable.

Il est toutefois inexact d'évoquer un recul de l'application du principe pollueur-payeur, dans la mesure où les objectifs fixés aux 10èmes programmes d'intervention des agences de l'eau, traduits dans la loi de finances pour 2012, ont particulièrement visé le rééquilibrage des contributions entre les différentes catégories d'usagers et la limitation des distorsions de taxation (suppression de l'écart des tarifs plafonds de redevance pour modernisation des réseaux de collecte entre usagers domestiques et non domestiques, relèvement des tarifs plafonds de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau avec réduction de l'écart entre les différents usages de l'eau prélevée, instauration d'un paramètre de pollution complémentaire pour la redevance pollution liée aux activités économiques). Ce rééquilibrage est encore incomplet mais il se poursuit : ainsi, tout récemment, le décret n° 2014-1135 du 6 octobre 2014 a élargi l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses à une liste plus importante de substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, renforçant ainsi la contribution de la filière agricole.

Enfin et surtout, cette analyse ne me paraît aucunement remettre en question l'intérêt même du système des agences de l'eau qui est reconnu en France et à l'étranger (Europe, Nations-Unies) pour la pertinence de son organisation par bassins et son efficacité. Le dispositif de ses redevances garantit le principe de récupération des coûts des

services liés à l'usage de l'eau (« l'eau paie l'eau ») exigé par la directive cadre sur l'eau, et constitue un atout considérable dont dispose notre pays pour l'atteinte des objectifs ambitieux de qualité des eaux fixés par cette directive.

Vous trouverez ci-après le détail de mes remarques organisées selon la trame du projet d'insertion.

La présente réponse complète celles des agences de l'eau sur les remarques de la Cour relatives à des dossiers de portée plus locale.

1. Améliorer la gouvernance

La Cour propose d'améliorer la représentation de certains usagers au sein des Conseils d'administration des agences, en y créant des sous-collèges, et de mieux encadrer le fonctionnement et la composition de la Commission des aides.

Suite à la conférence environnementale de 2013, un groupe de travail du Comité national de l'eau (CNE) a fait des propositions pour faire évoluer la gouvernance des comités de bassin et des conseils d'administration des agences, avec un objectif de rééquilibrage entre les différentes catégories. La réforme de 2014 garantit que les usagers non professionnels constituent au minimum un tiers du collège des usagers et disposent d'un vice-président. Il convient également de rappeler que les usagers domestiques sont représentés à la fois par les représentants des usagers non professionnels (associations de défense des consommateurs ou des riverains), mais également par le collège des élus dont une grande partie sont des représentants des services publics d'eau et d'assainissement. Il convient également de rappeler que le système est fondé sur l'implication des acteurs dont les usages et activités génèrent des pollutions et des impacts sur les ressources en eau afin à la fois qu'ils contribuent au financement la politique de l'eau via leurs redevances, et ainsi qu'à la détermination des objectifs et des actions via leur nomination dans les comités de bassin. La différence de composition du collège des usagers professionnels entre les bassins est donc fonction des équilibres économiques et environnementaux du bassin.

Le groupe de travail du CNE relatif à la gouvernance poursuit ses travaux, pour notamment faire évoluer la composition du collège des élus, dans le contexte de la réforme territoriale en cours, et pourra examiner d'autres options relatives à la composition des instances de gouvernance (sur sa proposition, une amélioration de la représentation des professions de pêche et d'aquaculture aux conseils d'administration des agences est ainsi en cours de mise en place). La gouvernance de la

politique de l'eau est donc en mouvement et cherche toujours à s'adapter à la réalité de la mise en œuvre de la politique.

Il est logique que la composition et le fonctionnement des commissions des aides soient déterminés par le règlement intérieur édicté par les conseils d'administration dont ils émanent, ces derniers étant encadrés par le code de l'environnement, sans qu'il soit démontré que cela puisse aggraver les risques de conflits d'intérêts en son sein. Le Commissaire du Gouvernement veille à ce que la composition proposée pour cette commission soit équilibrée. Enfin, les commissions des aides présentent les résultats de leurs travaux plusieurs fois par an au conseil d'administration.

Conformément aux recommandations de la Cour, je donnerai des consignes aux agences de l'eau pour renforcer le dispositif de prévention des conflits d'intérêts à l'attention des administrateurs comme du personnel, ainsi que la transparence des décisions prises : publication des aides attribuées sur internet, rédaction de chartes de déontologie (rédigées ou en cours d'élaboration pour la plupart des agences).

Par ailleurs, comme le propose la Cour, je ne suis pas opposée à ce qu'une réflexion soit à nouveau engagée sur l'introduction de taux planchers des redevances, ce qui constituerait un levier pour faciliter l'adoption des tarifs par les instances de bassin et limiter le déséquilibre de contribution entre catégories d'usagers, sans remettre fondamentalement en cause le nécessaire principe de subsidiarité. In fine, il appartiendra au parlement de se prononcer sur ce point.

La Cour estime que « l'hétérogénéité [des modalités d'attribution des aides entre les agences] n'a pas de réelle justification et constitue un frein à la mutualisation ». Cette hétérogénéité reflète des priorités d'intervention nécessairement différentes d'un bassin à un autre, sans être divergentes, car adaptées aux enjeux prioritaires et répondant aux caractéristiques des maîtres d'ouvrages du bassin (taille et organisation des collectivités, poids de l'agriculture ou de l'industrie). De ce fait, chaque agence consacre des moyens plus ou moins importants et incitatifs aux différentes thématiques. C'est un gage de succès de la mise en œuvre d'une politique adaptée à la réalité de chaque bassin.

La Cour relève que l'Agence de l'eau Seine-Normandie accorde des aides exceptionnelles sous forme de prêts complémentaires qui transfèrent à l'agence la part d'autofinancement qui devrait relever du maître d'ouvrage. La suppression de ces prêts, très peu nombreux et dont les sommes octroyées n'ont jamais dépassé 10 M€ entre 2011 et 2014, devrait être proposée à un prochain conseil d'administration. Je

signalerai que le prêt exceptionnel accordé à l'institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine (IIBRBS-Grands Lacs de Seine) en 2012 a été motivé par l'absolue nécessité de mener des travaux urgents de sécurisation des ouvrages car un risque de rupture avait été identifié par une inspection, en absence d'autre solution financière mobilisable rapidement ; le prêt exceptionnel accordé à Eurodisney en 2010 visait à aider un projet de station d'épuration d'un coût élevé au regard des prix de référence classiques du fait d'exigences élevées, consistant à pouvoir réutiliser les eaux usées.

2. Appliquer plus strictement le principe pollueur-payeur

La Cour met en avant une progression du montant des redevances perçues par les Agences de l'eau de 24 % entre 2007 et 2013. Je note surtout qu'en enlevant des produits de redevances la part revenant au programme Ecophyto, le montant de la contribution à l'ONEMA et le prélèvement de l'État, l'augmentation des capacités d'intervention des agences en moyenne annuelle entre le 9^{ème} et le 10^{ème} programme d'intervention n'est que de 2,63 %. Par ailleurs, la conclusion du rapport de la Cour indiquant que les agences ont connu une certaine aisance financière au cours du 9^{ème} programme du fait de l'augmentation des redevances n'est pas fondée, dans la mesure où le montant global des dépenses a été significativement supérieur au montant des redevances sur cette même période.

Le rapport affirme que «la forte contribution des usagers domestiques devrait désormais diminuer et celles des agriculteurs et des industriels augmenter, conformément au principe pollueur-payeur ». Sans remettre en question cette analyse, on peut observer que le principe pollueur-payeur, en lui-même, ne présuppose pas une forme d'équilibre arithmétique des contributions (mais l'internalisation des externalités négatives, l'incitativité de la fiscalité ...).

Je partage en revanche la recommandation de la Cour de progresser encore en termes de volume et de hiérarchisation des contrôles fiscaux, même si des critères de sélection des dossiers sont déjà définis par le guide inter-agences de l'eau sur le contrôle des redevances. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles peuvent être accordées des remises gracieuses me paraissent devoir être expertisées et harmonisées, sans exclure une modification du code de l'environnement qui est actuellement plus restrictif que le livre des procédures fiscales en la matière. J'insiste néanmoins sur le fait que de nombreux progrès ont été réalisés dans ce domaine par les établissements entre la période préalable à la loi sur l'eau (2006) et aujourd'hui. À cet égard, le projet de rapport agglomère des critiques sur un mode de gestion ancien et

prescrit, et des remarques visant à l'amélioration des méthodes actuellement en place en matière de contrôles fiscaux, ce qui nuit à sa pertinence.

3. Accorder des concours plus sélectifs et les contrôler davantage

La Cour considère que la réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) serait en retrait par rapport aux ambitions affichées dans le 10^{ème} programme.

L'accélération des engagements dans les domaines prioritaires pour l'atteinte du bon état, résultat des moyens supplémentaires alloués à ces domaines lors de l'élaboration des 10^{èmes} programmes, est pourtant confirmée. En cumul, les montants engagés en 2013 pour la lutte contre les pollutions agricoles, la gestion quantitative de l'eau et la restauration des milieux aquatiques s'élèvent à 400 M€, en hausse par rapport à 2012 (352 M€), et sont au-dessus des prévisions (382 M€). Ceci est constaté malgré des aides accordées en matière de pollutions diffuses agricoles qui restent quant à elles, pour le moment, en-deçà des attentes compte-tenu de la révision en cours des programmes de développement ruraux. Une partie des travaux engagés avant 2013 en matière d'assainissement reste en outre à poursuivre, notamment sur le bassin Seine Normandie. Il convient également de rappeler que les montants financiers investis ne sont pas le seul indicateur de la mise en œuvre d'une politique : les travaux d'assainissement sont notablement plus coûteux que les opérations de restauration hydromorphologique ou que les soutiens à l'évolution des pratiques agricoles. Enfin, l'arrêté définissant le plafonnement des dépenses des agences de l'eau est bâti sur le principe d'une fongibilité asymétrique, imposant que les investissements relatifs au domaine 3 d'activité (voir tableau du projet d'insertion de la Cour des comptes) puissent bénéficier d'un abondement des domaines 1 et 2, ce qui ne peut se faire dans l'autre sens.

La Cour constate que des dérogations sont données pour engager des travaux antérieurement à la demande d'aide et considère que leur multiplication vide de leur sens les règles d'intervention. Cette possibilité de démarrage anticipé avant décision attributive, aux risques et périls du porteur de projet, est prévue par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État dont la Cour avait justement demandé l'application lors d'un précédent contrôle. Des discussions, parfois longues, sont en effet nécessaires pour déterminer les assiettes et les montants d'aide.

Sans qu'il s'agisse d'une forme d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, j'attends des agences de l'eau une certaine proactivité visant d'une part à dépasser la logique de guichet et d'autre part à faire émerger des projets suffisamment ambitieux et efficaces pour répondre aux objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau. Je souscris au principe d'améliorer encore la sélectivité des aides et de les recentrer sur les plans d'actions opérationnels territorialisés, ce qui favorise le ciblage sur les priorités fixées par les directives et les synergies avec l'action régaliennne des services de l'État.

Ce recentrage ne peut toutefois être systématique. Certaines aides, que la Cour considère comme éloignées de ces objectifs prioritaires, participent pourtant à leur atteinte : les aides aux collectivités locales pour entretenir leur patrimoine sans phytosanitaires polluants pour les cours d'eau ont permis de démontrer la faisabilité du changement de pratiques dans de nombreuses communes, avant la consécration de cet objectif par la loi avec une échéance fixée à 2020 pour les collectivités. Il n'est enfin pas choquant que les aides puissent accompagner des mises aux normes réglementaires, dans la mesure où l'essentiel des programmes d'intervention des agences est précisément conçu pour permettre à la France de respecter ses engagements communautaires, qui se traduisent généralement par des obligations réglementaires pour les maîtres d'ouvrages. La convergence et la bonne coordination entre ces deux leviers d'action (le financement et l'obligation réglementaire) est une de mes priorités. Pour autant, cet accompagnement n'est pas systématique : les aides des agences prévoient déjà des modalités incitant à l'application de la réglementation (taux d'aides dégressifs, réduction des primes à l'épuration pour les stations non conformes à la directive sur les eaux résiduaires urbaines...), et l'assistance individuelle à l'application de la réglementation n'est pas financée.

Je suis consciente de la nécessité de maintenir un bon niveau de contrôle, hiérarchisé, des différentes aides accordées, et d'évaluer régulièrement leur caractère incitatif et leur pertinence. Ainsi, le dispositif des primes à l'épuration fera l'objet d'une évaluation nationale. Je note toutefois que les agences de l'eau s'inscrivent déjà dans cette logique : multiples évaluations confiées à des tiers, évaluation ex-ante du programme (analyses coûts-efficacité, coûts-bénéfices environnementaux) débouchant sur une révision régulière de leurs modalités d'aides et sur des outils comme la définition de coûts plafonds ou de coûts de référence. À l'échelle des projets structurants, les agences bénéficient dans leur instruction des aides des analyses des services de l'État sur le plan réglementaire, de l'évaluation environnementale, de l'évaluation préalable exigée en cas de financements européens, etc.

Enfin, la Cour juge peu justifiées des dépenses de communication et de coopération internationale. Ces actions, qui représentent moins de 2 % des programmes, faisaient clairement partie des priorités définies par l'article 83 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 pour le 9^{ème} programme des agences de l'eau. Je rappelle que la France a pris l'engagement, au Forum mondial de l'eau tenu à Marseille en mars 2012, de consacrer 1 % du budget des agences de l'eau à des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, à l'horizon 2015, ceci ne dispensant pas de la nécessité de mieux évaluer et contrôler les aides attribuées.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Établissement public à caractère administratif et opérateurs de l'État, les six agences de l'eau jouent un rôle central dans la conduite de la politique de l'eau menée par l'État. Leurs interventions contribuent notamment à la tenue des objectifs fixés par les directives européennes.

Nous rejoignons ainsi pleinement les recommandations de la Cour portant notamment sur l'accroissement nécessaire de la sélectivité des aides des agences de l'eau. Les évaluations de l'efficacité et de l'efficience de leurs dispositifs d'intervention mériteraient en effet d'être renforcées, notamment pour les aides faisant l'objet de pratiques hétérogènes entre les agences.

De même, les objectifs cités par la Cour d'approfondissement de la mutualisation inter-agences et de renforcement de la démarche de contrôle interne méritent d'être soulignés afin de renforcer l'efficience de l'action des agences et de dégager des économies complémentaires en matière de dépenses de fonctionnement. Les services du Ministère des finances et des comptes publics continueront de prêter une attention soutenue à ces questions qui font l'objet d'un suivi spécifique dans les nouveaux contrats d'objectifs et de performance pour 2013-2018 signés avec l'État.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE**

Le rapport laisse à penser que les financements apportés par les agences devraient suffire, à eux seuls, à résoudre tous les problèmes dans le domaine de l'eau. Or, l'efficacité de la politique de l'eau repose, selon les enjeux et les territoires, sur une bonne articulation entre l'outil financier et le respect de la réglementation, dont les agences de l'eau ne sont pas en charge. C'est le cas en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les pollutions agricoles ou la continuité écologique. Dans sa communication de novembre 2012 « plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau en Europe », la Commission européenne identifiait d'ailleurs la nécessité d'une meilleure intégration des objectifs liés à l'eau dans les autres politiques publiques dont la politique agricole commune ou les politiques relatives aux énergies renouvelables.

La Cour indique dans la présentation de l'insertion que « la gouvernance des instances de bassin, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences (taux des redevances et aides) aux objectifs de la politique nationale de l'eau, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts particuliers dans les bassins » alors qu'elle souligne plus loin que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement » et que « Cette priorité [i.e. la mise aux normes de l'assainissement au regard des objectifs de la directive Eaux Résiduaires Urbaines] a bien été respectée [...] et l'objectif est globalement atteint ».

Je relève que le Conseil d'État exprimait dans son rapport public de 2010 (« L'eau et son droit » - page 87) : « De fait, les agences sont quasiment devenues, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

La gouvernance mise en place par le législateur au service de la politique de l'eau articule ainsi une approche nationale, indispensable dans un contexte de fort encadrement communautaire et une approche locale nécessaire à l'émergence de maîtrises d'ouvrages de projets permettant d'atteindre les objectifs de résultats visés. L'originalité et la force des agences de l'eau, éprouvées depuis cinquante ans, résident donc dans le juste équilibre trouvé entre leurs instances de gouvernance,

ancrées dans les territoires, représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau, gage d'une nécessaire subsidiarité des décisions les adaptant à la réalité des bassins, et l'encadrement de ces établissements par l'État, par la loi et la réglementation (taux plafonds des redevances, plafond des dépenses, etc.), par son exercice de la tutelle technique et financière (préparation et participation aux conseils d'administration et possibilité d'opposition à ses délibérations, organisation de la mutualisation, cadrage budgétaire et des effectifs, contrats d'objectifs et de performance, etc.), par les échanges quotidiens entre la direction et les personnels des agences et les services centraux et déconcentrés de l'État.

1. Améliorer la gouvernance

La Cour propose d'améliorer la représentation de certains usagers au sein des Conseils d'administration des agences en y créant des sous-collèges, et de mieux encadrer le fonctionnement et la composition de la Commission des interventions.

Suite à la conférence environnementale de 2013, un groupe de travail du Comité national de l'eau (CNE) a fait des propositions pour faire évoluer la gouvernance des comités de bassin et des conseils d'administration des agences, avec un objectif de rééquilibrage entre les différentes catégories d'acteurs. La réforme de 2014 garantit que les usagers non professionnels constituent un tiers du collège des usagers et disposent d'un vice-président. Les usagers domestiques sont représentés à la fois par les représentants des usagers non professionnels (associations de défense des consommateurs ou des riverains), mais également par le collège des élus dont une grande partie sont responsables de services publics d'eau et d'assainissement. Il convient également de rappeler que l'implication des acteurs qui polluent est fondée sur deux volets : leurs contributions financières au travers du paiement des redevances, mais aussi leur participation dans les comités de bassin où ils contribuent à la détermination des objectifs et des actions de la politique de l'eau. L'efficacité de la gouvernance de l'eau dépend de son adaptation aux caractéristiques des territoires, notamment de la diversité des enjeux selon les bassins, de leur composition socio-économique et de leur structuration en termes de maîtrise d'ouvrage. Sur ce dernier point les perspectives issues des récentes évolutions législatives (GEMAPI) laissent présager une amélioration face à un morcellement actuellement important sur le bassin Adour-Garonne.

2. Appliquer plus strictement le principe pollueur-payeur

La Cour indique que « les déficiences qu'elle relève dans le fonctionnement des agences et le recul de l'application du principe pollueur-payeur, conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui repose sur des redevances très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent. »

J'observe tout d'abord que l'article législatif qui fonde les redevances, introduit par la LEMA, s'appuie explicitement sur le principe pollueur-payeur⁷⁸. Je note ensuite que les objectifs fixés aux 10^{ème} programmes d'intervention des agences de l'eau, traduits dans la loi de finances pour 2012, ont particulièrement visé le rééquilibrage des contributions entre les différentes catégories d'usagers et la limitation des distorsions de taxation (suppression de l'écart des tarifs plafonds de redevance pour modernisation des réseaux de collecte entre usagers domestiques et non domestiques, relèvement des tarifs plafonds de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau avec réduction de l'écart entre les différents usages de l'eau prélevée, instauration d'un paramètre de pollution complémentaire pour la redevance pollution liée aux activités économiques). Si ce rééquilibrage est encore incomplet et doit être encore amélioré, il se poursuit : ainsi, tout récemment, le décret n°2014-1135 du 6 octobre 2014 a élargi l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses à une liste plus importante de substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, renforçant ainsi la contribution de la filière agricole. Face à l'argument de la Cour, on peut, au contraire, souligner que la LEMA et le contrôle local du niveau des redevances par les instances (dans lesquelles les usagers agricoles et industriels sont minoritaires en nombre) ont permis des rééquilibrages réels, sur la durée et avec une montée significative de la contribution agricole dans les budgets des agences. Et ce, en prenant en compte l'acceptabilité sociale locale et avec, au final, un bon taux de recouvrement.

Ainsi, en Adour-Garonne, le Conseil d'administration a décidé en 2009, dès la révision du 9^{ème} Programme, un rééquilibrage des contributions agricoles dans le budget. Ce rééquilibrage ne doit

⁷⁸ Article L213-10 du code de l'environnement : « En application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement, l'agence de l'eau établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances ... »

d'ailleurs pas s'apprécier à la seule aune des écarts aux taux plafonds mais avant tout en termes de montant total (produit d'un taux par une assiette). À cet égard, le tableau n°3 du rapport montre une progression significative, en valeur absolue et relative, dans toutes les agences, des contributions des usagers agricoles dans les budgets. Dans le domaine des redevances industrielles, nous avons déjà signalé à la Cour que les chiffres de l'année 2013 ne sont pas représentatifs d'une année normale pour Adour-Garonne, puisque cette année l'acompte a été supprimé.

3. Accorder des concours plus sélectifs et les contrôler davantage

La Cour considère que la réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) serait en retrait, dans sa mise en œuvre, par rapport aux ambitions affichées dans le 10^{ème} programme.

L'accélération des engagements dans les domaines prioritaires pour l'atteinte du bon état des eaux, résultat des moyens supplémentaires alloués à ces domaines lors de l'élaboration des 10^{èmes} programmes, est pourtant confirmée : en cumul, les montants engagés en 2013 pour la lutte contre les pollutions agricoles, la gestion quantitative de l'eau et la restauration des milieux aquatiques s'élèvent à 400 M€, en hausse par rapport à 2012 (352 M€), et sont au-dessus des prévisions (382 M€), et ce malgré des aides accordées en matière de pollutions diffuses agricole qui restent, elles, pour le moment en-deçà des attentes, compte-tenu de la révision en cours des programmes de développement ruraux. En Adour-Garonne, les moyens financiers alloués dans le domaine des pollutions agricoles ou de la continuité écologique ne sont pas en « retrait » par rapport aux ambitions du 10^{ème} Programme puisqu'en valeur absolue, les dotations consacrées au grand cycle de l'eau (Lignes 1 8, 21, 24) sont passées de 41 M€/an en moyenne au 9^{ème} programme à 62 M€/an au 10^{ème} programme, soit une hausse de +52 %.

Il convient également de rappeler que les montants financiers investis ne sont pas le seul indicateur de la mise en œuvre d'une politique : les travaux d'assainissement sont notablement plus coûteux que les opérations de restauration hydromorphologique ou que les soutiens à l'évolution des pratiques agricoles. Une analyse complète devrait intégrer le nombre d'opérations et leur impact sur le milieu. Enfin, l'arrêté définissant le plafonnement des dépenses des agences de l'eau est bâti sur le principe d'une fongibilité asymétrique, imposant que les investissements relatifs au domaine 3 d'activité (mesures territoriales motivées par les objectifs de bon état) puissent bénéficier d'un abondement des domaines 1 (fonctionnement, animation territoriale,

connaissance, communication, international et 2 (assainissement et eau potable), ce qui ne peut se faire dans l'autre sens.

La Cour constate que des dérogations sont données pour engager des travaux antérieurement à la demande d'aide et considère que leur multiplication vide de leur sens les règles d'intervention. Cette possibilité de démarrage anticipé avant décision attributive, aux risques et périls du porteur de projet, est prévue par le décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État dont la Cour avait justement demandé l'application lors d'un précédent contrôle.

La Cour relève que « des règles de liquidation et de perception pas toujours respectée » ; ce constat ne paraît pas concerner Adour-Garonne.

La Cour souligne que « les interventions des agences ne sont pas toujours cohérentes avec les PAOT » qui définissent les actions prioritaires du bassin. Je rappelle que, lors du 9^{ème} Programme l'état d'avancement des PAOT et leur niveau de ciblage étaient encore trop hétérogènes pour constituer l'unique référence, ce qui a pu expliquer qu'une partie substantielle des aides versées par les agences concerne des opérations hors PAOT. En revanche, le programme de l'agence prend bien compte le programme de mesures.

Le renforcement de la sélectivité des aides recommandée par la Cour est à l'œuvre en Adour-Garonne : bonification de taux pour les investissements concourant à la restauration du bon état (stations d'épuration, équipements industriels), éligibilité restreinte à des opérations collectives de reconquête de la qualité de l'eau pour les aides agricoles, par exemple.

La Cour signale l'absence de garantie sur les avances remboursables, pratique qui, dans les faits, relève d'une période antérieure à la période audité. En effet, dès le 9^{ème} Programme, l'Agence a mis en œuvre, dans la phase d'instruction des dossiers d'aide, une procédure d'analyse financière systématique, par un cabinet externe, des comptes d'entreprises sollicitant une avance remboursable afin d'apprécier la solvabilité et la pérennité de leur exploitation. Il en résulte que l'octroi d'une avance peut être conditionné à l'existence d'une caution bancaire.

Enfin, la Cour juge peu justifiées les dépenses de communication et de coopération internationale. Ces actions, qui représentent moins de 2 % des programmes, faisaient clairement partie des priorités définies par l'article 83 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 pour le 9^{ème} programme des agences de l'eau. Je rappelle que la France a pris

l'engagement, au Forum mondial de l'eau tenu à Marseille en mars 2012, de consacrer 1 % du budget des agences de l'eau à des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, à l'horizon 2015, ceci ne dispensant pas de la nécessité de mieux évaluer et contrôler les aides attribuées. De même, l'accord cadre de partenariat conclu en 2013 entre les agences de l'eau et l'agence française de développement (AFD) apporte une réponse à la question de la complémentarité et l'intérêt d'une articulation des outils mis en œuvre par ces acteurs dans le domaine de l'eau évoquée dans le texte.

En conclusion, on peut regretter que la simple lecture des titres du rapport renvoie à l'image négative d'une agence « type » qui n'existe pas dans les faits et qui ne relève pas la réalité d'Adour-Garonne. J'en veux pour preuve que ce même rapport met en exergue des dispositions positives prises par l'agence, comme par exemple : la transparence sur les décisions d'attributions d'aide sur le site de l'agence, l'objectif de mise en conformité de équipements globalement atteint, un 10^{ème} Programme davantage tourné vers l'objectif d'atteinte du bon état des eaux, la mise en place de prix plafonds ou encore la réalisation d'évaluations de la politique d'intervention dans le domaine de l'assainissement ou des rivières qui ont permis la réorientation de certains dispositifs comme l'aide à la performance épuratoire.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE L'EAU
ARTOIS-PICARDIE**

L'Agence de l'eau Artois Picardie fait sienne les recommandations de la Cour qui la concerne et mettra en œuvre un plan de progrès pour les intégrer. L'Agence de l'eau souhaite aussi apporter les éléments de réponse suivants aux analyses du projet d'insertion :

Dans sa présentation, la Cour affirme : « En effet, alors que l'État seul assume la responsabilité de la politique de l'eau, les modalités d'attribution des aides versées par les agences ainsi que le taux de la plupart des redevances qu'elles perçoivent sont définis par des instances dans lesquelles il est minoritaire, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts particuliers dans les bassins. »

Cette affirmation de principe ne paraît étayée par aucun élément tangible. Le projet d'insertion souligne d'ailleurs au contraire plus loin que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement » et que « Cette priorité [i.e. la mise aux normes de l'assainissement au regard des objectifs de la directive Eaux Résiduaires Urbaines] a bien été respectée [...] et l'objectif est globalement atteint ».

Dans le paragraphe I - Améliorer la gouvernance, la Cour écrit :

« La gouvernance de ces instances, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'interventions des agences aux objectifs de la politique nationale de l'eau. »

Le Conseil d'État a écrit, dans son rapport public de 2010 (« L'eau et son droit » - page 87) : « De fait, les agences sont quasiment devenues, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

Dans le paragraphe I-A-2- a) L'insuffisante transparence des décisions d'aide financière, la Cour écrit : « D'une manière générale, l'attribution des aides est insuffisamment transparente qu'elle émane du conseil d'administration, de la commission des aides ou du directeur général. Si les comptes rendus des conseils d'administration des agences

figurent sur les sites internet des agences, ce n'est pas le cas de ceux des commissions des aides. »

Cette affirmation est inexacte en ce qui concerne AEAP. En effet, sont accessibles à tout utilisateur du site internet de l'Agence de l'eau Artois Picardie les délibérations des instances (Comité de Bassin, Conseil d'Administration, Commission Permanente des Interventions) ainsi que les décisions du Directeur Général de l'agence prises par délégation du Conseil d'Administration. Pour chaque attribution d'aide, sont précisés le nom du maître d'ouvrage, l'objet de l'opération, le montant des travaux et le montant de la participation financière accordée par l'agence.

Figure par ailleurs également sur le site Internet le relevé mensuel des décisions de refus du DGAE, avec l'exposé des motifs de refus des participations financières sollicitées.

Dans le paragraphe I-A-2-b) Un dispositif de prévention des conflits d'intérêts à renforcer, la Cour écrit : « Les membres des conseils d'administration, dont une partie siège à la commission qui attribue les aides, représentent des entreprises, des collectivités ou des associations qui peuvent bénéficier de subventions, parfois très élevées, attribuées par l'agence et qui peuvent être assujetties aux redevances qu'elle perçoit. Une telle situation est de nature à faire naître des conflits d'intérêt. »

Il est logique que la composition et le fonctionnement des commissions des aides soient déterminés par le règlement intérieur édicté par les conseils d'administration dont ils émanent, ces derniers étant encadrés par le code de l'environnement, sans qu'il soit démontré que cela puisse aggraver les risques de conflits d'intérêts en son sein. Le Commissaire du Gouvernement veille à ce que la composition proposée pour cette commission soit équilibrée.

Elle indique que « Le dispositif de prévention des conflits d'intérêt mériterait donc d'être renforcé et de toucher non seulement le personnel des agences, mais aussi tous les représentants siégeant dans les conseils d'administration ». La charte de déontologie pour les administrateurs a été adoptée et annexée au règlement intérieur du CA le 12/09/2014. Une seconde charte de déontologie pour les personnels a été annexée au règlement intérieur de l'agence le 28/10/2014.

Dans le paragraphe I-B-2- Harmoniser les aides, au sein du Tableau n° 2 : parts respectives des subventions et des avances dans les aides des agences au cours du 9e programme (2007-2012), la Cour écrit : « Artois Picardie : subventions 77% ; avances et prêts : 23% ; total en M€ : 1 088,2 »

1 088,2 M€ est le montant des dépenses du 9ème programme, y compris les dépenses courantes. Le montant des aides accordées au 9ème programme est de 968,7 M€. Artois Picardie : subventions 75% ; avances et prêts : 26% ; total en M€ : 968,7.

Dans le paragraphe I-B-2- Harmoniser les aides, la Cour écrit : « Le récent effort d'harmonisation observé en matière de rédaction des conventions devrait s'étendre aux modalités d'attribution des aides même si les priorités d'intervention diffèrent entre les bassins. »

Les priorités d'intervention, nécessairement différentes d'un bassin à un autre sans pour autant être divergentes, traduites par des modalités d'aides différentes, permettent à chaque agence de consacrer des moyens plus ou moins importants et incitatifs à telle ou telle thématique et de répondre aux besoins des maîtres d'ouvrages du bassin (taille et organisation des collectivités, poids de l'agriculture ou de l'industrie). C'est un gage de succès de la mise en œuvre d'une politique adaptée à la réalité de chaque bassin.

Dans le paragraphe II-A- Des redevances essentiellement acquittées par les usagers domestiques, la Cour écrit : « Entre 2007 et 2013, les redevances perçues par les agences de l'eau ont ainsi progressé de 24 % pour atteindre en moyenne annuelle environ 2,2 Md€. »

Il convient de noter qu'en enlevant du produit des redevances la part revenant au programme Ecophyto, le montant de la contribution à l'ONEMA et le prélèvement de l'État, l'augmentation du produit des redevances des agences en moyenne annuelle entre le 9ème et le 10ème programme d'intervention n'est que de 2,63%. L'essentiel de la variation constatée relève donc du niveau national et non des agences de l'eau.

Elle écrit que « cette hausse est principalement due à l'augmentation de 25 % des redevances acquittées par les usagers domestiques et assimilés à travers la facture d'eau ». Pour AEAP, les redevances acquittées par les usagers domestiques et assimilés à travers la facture d'eau s'élèvent en émission en 2007 à 100,4 M€ et en 2013 à 116,3 M€, soit une augmentation de 16 %.

En 2013, 83 % des redevances perçues par l'agence de l'eau Artois Picardie étaient supportées par les usagers domestiques et assimilés, 6 % par les agriculteurs et 11 % par l'industrie. Il est donc impropre d'évoquer un recul de l'application du principe pollueur-payeur pour Artois Picardie, dans la mesure où le pourcentage de contribution des industriels et agriculteurs augmente entre 2007 et 2012 (cf. tableau n°3). Ce rééquilibrage est encore incomplet mais il se poursuit : ainsi, tout récemment, le décret 2014-1135 du 6 octobre 2014 a

élargi l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses à une liste plus importante de substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, renforçant ainsi la contribution de la filière agricole.

Dans le paragraphe II-B-1- Des redevances acquittées par l'agriculture peu incitatives, la Cour écrit : « Depuis la LEMA, les élevages qui ont fait l'effort de réduire leurs effluents acquittent autant de redevances que les autres, alors que l'ancienne redevance, en les avantageant, encourageait les comportements vertueux. De surcroît, le taux de cette redevance, fixé à un niveau très faible, n'a pas été augmenté par la LEMA. »

Depuis la LEMA, les agences appliquent pour la redevance élevages le tarif national fixé dans la loi, et ne peuvent dès lors pas le modifier.

La Cour écrit par ailleurs « les engrais azotés ne sont pas soumis à cette redevance, ce qui est paradoxal au regard des objectifs des directives cadre sur l'eau et nitrates ». Les agences avaient proposé d'instaurer une redevance sur l'azote minéral, calée sur le dispositif de la redevance pour pollutions diffuses, à l'occasion de la préparation de la loi d'encadrement de leurs 10^è programmes d'intervention. Cette proposition n'a pas été retenue suite aux débats interministériels ; l'État ayant opté en 2013 pour un relèvement du taux de TVA pour les engrais.

Dans le paragraphe II- B- 2 - Des redevances acquittées par l'industrie en diminution, la Cour écrit : « En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LEMA, cette redevance est calculée sur la base des rejets dans les cours d'eau après traitement par la station d'épuration, alors qu'ils étaient auparavant évalués à la sortie du site industriel. Ce changement a pour effet de masquer la pollution réelle des petits sites industriels dont une partie n'est plus assujettie à cette redevance. »

La redevance est établie sur la pollution annuelle rejetée au milieu naturel. Dès lors que les assiettes rejetées par élément polluant d'un établissement sont inférieures aux seuils fixés par le code de l'environnement, il se trouve assujetti à la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique.

Les « petits sites industriels » n'échappent donc pas aux redevances de l'agence de l'eau car ils deviennent « assimilés domestiques » et paient en conséquence les redevances associées.

Dans le paragraphe II-C-1 - Des règles de liquidation et de perception pas toujours respectées, la Cour écrit : « D'autres agences accordent des remises gracieuses dans des conditions plus généreuses

que ce qu'autorise le code de l'environnement. (Seine- Normandie, Loire-Bretagne, Artois-Picardie). » « Entre 2007 et 2012, 15 remises gracieuses sur les retards de déclaration ont été accordées », comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport provisoire relatif au contrôle de l'agence Artois-Picardie. Ces 15 remises gracieuses sur les retards de déclaration sont à mettre en regard des 6 000 titres émis sur la même période.

Il convient de noter que la disposition du code de l'environnement qui régit les cas de remises gracieuses n'est pas adaptée aux catégories de redevables des agences de l'eau. Ses « règles sont plus strictes que celles définies par le livre des procédures fiscales », comme l'a signalé la Cour des Comptes.

Il semblerait utile de prévoir une évolution de l'article L. 213-11-11 du code de l'environnement en matière de remises gracieuses de redevances ou de pénalités de redevances pour le conformer au livre des procédures fiscales (transaction sur les majorations).

Dans le paragraphe II-C-2 - Des contrôles insuffisants dans certaines agences, la Cour écrit : « En pratique, les agences ont une activité de contrôle souvent modeste et rarement formalisée dans un véritable plan de contrôles ». L'agence Artois Picardie met en œuvre le guide de contrôle commun et harmonisé entre agences. Par ailleurs, comme l'indique la Cour des Comptes dans son rapport provisoire relatif au contrôle de l'agence Artois-Picardie, « l'agence remplit ses objectifs et va même au-delà. Les résultats des contrôles montrent que les écarts détectés sont de faible montant. Ils se situent aux environs de 1 % des montants contrôlés ».

Dans le paragraphe III-A - Une lente réorientation des priorités d'intervention, la Cour écrit : « La réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) est en retrait par rapport aux ambitions affichées dans le 10e programme ». La réorientation des aides est pourtant forte, puisqu'elle a amené aux 10èmes programmes à ce que pour les 6 agences :

- le domaine D3, correspondant au « grand cycle de l'eau », ait été doté du double du montant d'AP par rapport au 9ème programme ;

-le domaine D2, correspondant au petit cycle de l'eau, ait été doté de 15% d'AP en moins par rapport au 9ème programme.

AP en M€		D1- Connaissance, planification, gouvernance	D2- Mesures générales de gestion de l'eau	D3- Mesures territoriales de gestion de l'eau	TOTAL
AEAP	9ème Programme	146	597	169	913
	10ème Programme	186	427	250	864
	Variation 10ème / au 9ème	27,47%	-28,48%	47,94%	-5,35%
Les 6 AE	9ème Programme	2 117	7 371	2 943	12 431
	10ème Programme	2 251	6 227	4 477	12 954
	Variation 10ème / au 9ème	6,32%	-15,52%	52,12%	4,21%

Ceci traduit les ambitions affichées dans les 10èmes programmes. L'arrêté définissant le plafonnement des dépenses des agences de l'eau a été bâti sur le principe d'une fongibilité asymétrique, imposant que les investissements relatifs au domaine d'activité D3 puissent bénéficier d'un abondement des domaines D1 et D2 mais sans que cela puisse se faire dans l'autre sens.

Dans le paragraphe III-A - Une lente réorientation des priorités d'intervention, Tableau n° 4 : interventions par domaine dans le 10e programme (en engagements): ce tableau présente une erreur en ce qui concerne le « total domaines + primes » d'AEAP, qui est de 94%, et non 84%.

Dans le paragraphe III-B - 1 - Une instruction des dossiers encore peu formalisée, la Cour écrit : « Certaines agences, en revanche, ont accompli des progrès : [...] ; fixation [...] d'un « prix plafond » qui ne peut être dépassé qu'avec l'autorisation du conseil d'administration (Adour-Garonne, Loire-Bretagne) ». L'agence Artois Picardie met également en œuvre un dispositif de coûts plafonds, établi à partir d'une analyse des marchés passés par les collectivités, analyse actualisée chaque année.

Dans sa conclusion et ses recommandations, la Cour écrit : « Au cours du 9e programme, l'augmentation des redevances a donné aux agences une certaine aisance financière ». Cette aisance financière a été utilisée en premier lieu pour financer des politiques nationales (Ecophyto, Onema) puis pour augmenter les aides attribuées aux maîtres d'ouvrages, notamment pour satisfaire aux exigences d'équipement des collectivités en regard de la directive Eaux Résiduaires Urbaines de l'Union Européenne.

Depuis 2014, les agences sont soumises à un prélèvement financier de l'État, source d'inquiétude pour les administrateurs des agences quant à la pérennité du financement des actions à mener pour relever les enjeux de la politique de l'eau.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE DE L'EAU LOIRE-
BRETAGNE**

Tout en soulignant les évolutions positives réalisées par l'agence au cours de l'exécution de son 9^{ème} programme d'intervention, qui sont amplifiées dans le 10^{ème} programme, soyez assuré que nous avons pris bonne note des recommandations de la Cour. L'agence a commencé à préparer son plan d'actions, qui les intégrera.

Pour la France, les principaux points à améliorer portent sur la lutte contre les pollutions diffuses, notamment agricoles, et la restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

Pour y parvenir, il est nécessaire d'assurer une bonne articulation entre la gouvernance, une réglementation adaptée avec les moyens humains de sa mise en œuvre, et l'outil financier constitué par les redevances. C'est en particulier le cas pour ce qui concerne la lutte contre les pollutions agricoles ou la continuité écologique.

La gouvernance

La Cour indique que « la gouvernance [des instances de bassin], dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences aux objectifs de la politique nationale de l'eau, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts particuliers dans les bassins, » alors que, plus loin, elle souligne que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement ».

De fait, si la question de la gouvernance est complexe, je relève que cette complexité a été voulue par le législateur et qu'elle repose sur le juste équilibre entre les instances de gouvernance, ancrées dans les territoires et représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau, et l'encadrement des agences par l'État, par la loi et la réglementation. Le Conseil d'État dans son rapport public de 2010 soulignait (« L'eau et son droit » - page 87) : « De fait, les agences sont quasiment devenues, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de

l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

Cette originalité est la force des agences de l'eau. Le système est en effet fondé sur l'implication des acteurs qui polluent à des degrés divers afin qu'ils contribuent tant à la détermination des objectifs et des actions de la politique de l'eau, via leur implication dans les comités de bassin, qu'au financement des actions correctrices par leurs redevances.

La différence de composition du collège des usagers professionnels entre les bassins est le reflet des équilibres économiques et environnementaux du bassin. Suite à la conférence environnementale de 2013, un groupe de travail du comité national de l'eau (CNE) avait fait des propositions pour faire évoluer la gouvernance des comités de bassin et des conseils d'administration des agences et rééquilibrer les différentes catégories. La réforme de 2014 garantit que les usagers non professionnels constituent au minimum un tiers du collège des usagers (45 % en Loire-Bretagne) et disposent d'un vice-président. Les usagers domestiques sont représentés à la fois par les représentants des usagers non professionnels (associations de défense des consommateurs ou des riverains), mais également par le collège des élus dont une grande partie sont responsables de services publics d'eau et d'assainissement.

L'État exerce une tutelle politique (nomination du président et du directeur qui se voient donner une lettre de mission du ministre en charge de la politique de l'eau, élaboration et suivi du contrat d'objectifs et de performance, préparation et participation aux conseils d'administration du commissaire du gouvernement et possibilité de s'opposer aux délibérations du CA), technique (élaboration des textes, cadrage budgétaire et des effectifs, etc.) et financière (taux plafonds des redevances, plafond des dépenses, etc.). Au-delà, la présence de l'État dans la gouvernance se traduit au quotidien par des échanges entre la présidence, la direction et les personnels des agences et les services centraux (DEB) et déconcentrés de l'État (préfet coordinateur de bassin, DREAL).

Il est logique que la composition et le fonctionnement de la commission des aides soient déterminés par le règlement intérieur, adopté par le conseil d'administration et encadré par le code de l'environnement. Le commissaire du gouvernement veille à ce que la composition proposée pour cette commission soit équilibrée. Enfin, la commission des aides présente les résultats de ses travaux à chaque séance du conseil d'administration.

Par ailleurs, le règlement intérieur prévoit explicitement que les membres du conseil ne peuvent pas participer à une délibération portant sur un dossier qui les concerne, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire. Afin de renforcer le caractère préventif de cette règle, l'agence de l'eau Loire-Bretagne va mettre en place une charte de déontologie dès 2015.

La Cour observe que la liste des bénéficiaires d'aides et les montants versés ne sont pas rendus publics par l'agence.

Les 190 membres du comité de bassin Loire-Bretagne disposent aujourd'hui de ces informations. Cependant, afin de répondre au souci de transparence de la Cour, l'agence les publiera sur son site internet dès 2015.

L'hétérogénéité des modalités d'attribution des aides entre les agences reflète des priorités d'intervention nécessairement différentes d'un bassin à un autre, sans être divergentes. Chaque agence est légitime à consacrer des moyens plus ou moins importants et incitatifs à telle ou telle thématique et répondant aux besoins du bassin (taille et organisation des collectivités, poids de l'agriculture ou de l'industrie). C'est un gage de succès de la mise en œuvre d'une politique adaptée à la réalité de chaque bassin.

La Cour affirme qu'en ce qui concerne les conditions juridiques de versement des aides, les conventions signées entre les agences de l'eau et le bénéficiaire présentaient de nombreuses lacunes juridiques avant 2013, notamment en matière de respect des dispositions conventionnelles.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne a créé un poste de juriste fin 2001, puis un second en 2006, pour renforcer la sécurité juridique de ses actes.

Par ailleurs, pour le 10^{ème} programme, les conventions types de versement des aides ont été mises au point avec l'appui du contrôle financier. Elles renvoient aux règles générales administratives et financières approuvées par le conseil d'administration et expressément acceptées par chaque attributaire.

Le principe pollueur-payeur et l'outil financier

La Cour évoque un recul de l'application du principe pollueur-payeur.

J'observe que les agences comme les membres des comités de bassin réaffirment régulièrement leur attachement à ce principe législatif (article L.213-10 du code de l'environnement).

Les objectifs fixés pour les 10^{èmes} programmes d'intervention, traduits dans la loi de finances pour 2012, ont visé le rééquilibrage des contributions entre les différentes catégories d'usagers et la limitation des distorsions de taxation (suppression de l'écart des tarifs plafonds de redevance pour modernisation des réseaux de collecte entre usagers domestiques et non domestiques, relèvement des tarifs plafonds de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau avec réduction de l'écart entre les différents usages de l'eau prélevée, instauration d'un paramètre de pollution complémentaire pour la redevance pollution liée aux activités économiques). Ce rééquilibrage est encore incomplet et doit encore être amélioré. Il se poursuit : ainsi, tout récemment, le décret n° 2014-1135 du 6 octobre 2014 a élargi l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses à une liste plus importante de substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, renforçant ainsi la contribution de la filière agricole.

Le rapport affirme que « la forte contribution des usagers domestiques devrait désormais diminuer et celles des agriculteurs et des industriels augmenter, conformément au principe pollueur-payeur ». La Cour observe que les redevances acquittées par les agriculteurs sont peu incitatives, et que « alors que le bassin Loire-Bretagne est le plus concerné par la pollution due aux nitrates, les redevances à la charge des agriculteurs ne représentent en 2013 que 10 % du montant des redevances ... ». Sans remettre en question cette analyse, qui s'appuie sur des données chiffrées, on peut observer que le principe pollueur-payeur, en lui-même, ne présuppose pas une forme d'équilibre arithmétique des contributions mais l'internalisation des externalités négatives et une fiscalité incitative.

La Cour fait état d'une hausse des redevances de 27 % entre 2007 et 2013 pour l'ensemble des agences. Selon les services du MEDDE, elle est de 24 %. Si l'on retire du produit des redevances la part revenant au programme Ecophyto, le montant de la contribution à l'ONEMA et le prélèvement pour le budget général de l'État, l'augmentation des capacités d'intervention des agences en moyenne annuelle entre le 9^{ème} et le 10^{ème} programme d'intervention n'est que de 2,63 %.

La Cour indique que les agences ont connu une certaine aisance financière au cours du 9^{ème} programme car l'augmentation des redevances a été supérieure à celle des dépenses d'intervention. Selon les services du MEDDE, le montant global des dépenses a été supérieur de plus de 30 % au montant des redevances sur cette même période.

La Cour constate que les soldes de moins perçus des redevances de pollution domestique en vigueur jusqu'en 2007 ont représenté pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne des sommes dont une partie se trouvait prescrite. Au total, il en est résulté une perte financière pour l'agence évaluée 7,3 M€.

L'agence Loire-Bretagne reconnaît que le choix qu'elle avait fait de ne pas respecter le rythme annuel de régularisation de la redevance, dans le but de « lisser » les augmentations, l'a conduite à être confrontée à un dossier sensible, rendu particulièrement complexe en raison de contraintes fortes de calendrier (notification des sommes restant dues avant le 30 juin 2008) et de nombreuses incertitudes réglementaires sur la conduite à tenir. La gestion de ce dossier a mobilisé de nombreuses ressources pendant plusieurs années. L'agence considère avoir apporté toutes les diligences possibles. Elle souligne que le législateur en 2006 a profondément modifié le calcul et la perception de cette redevance pour répondre à sa complexité, reconnue par l'ensemble des acteurs.

La Cour constate que l'agence n'applique pas les intérêts de retard règlementaires lors de dépôts tardifs de déclarations de redevances.

Les cas justifiant l'application d'intérêts de retard sont très peu nombreux, mais l'agence de l'eau Loire-Bretagne sera attentive à ne pas les négliger à l'avenir.

La Cour observe que l'agence accorde des remises gracieuses sur pénalités de retard dans des conditions plus généreuses que ce qu'autorise le code de l'environnement.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne n'accorde ces remises gracieuses qu'avec parcimonie et précaution, sur la base d'une grille d'évaluation stricte, pour les déclarants de bonne foi confrontés à une situation passagère. Plus généralement, les conditions dans lesquelles peuvent être accordées des remises gracieuses me paraissent devoir être expertisées et harmonisées, sans exclure une modification du code de l'environnement qui est actuellement plus restrictif que le livre des procédures fiscales en la matière.

Des concours plus sélectifs et davantage de contrôles

La Cour fait observer que la réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) serait en retrait par rapport aux ambitions affichées dans le 10^{ème} programme.

Ces aides occupent une place croissante dans les interventions de l'agence Loire-Bretagne. Le tableau ci-dessous reprend les engagements nets du 9^e programme et les prévisions du 10^{ème} programme :

		Engagements nets du 9 ^e programme	Dotations AP du 10 ^e programme
LUTTE CONTRE LA POLLUTION	épuration collectivités et industries	977,582	1052
	18 - activités agricoles	133,31	222,5
	Total	1110,892	1274,5
GESTION DES MILIEUX	Gestion quantitative de la ressource, protection de la ressource, milieux aquatiques, gestion concertée	218,501	519,5
	25 - Alimentation en eau potable	337,223	167,40
	Total	555,724	686,90

Dans la lutte contre les pollutions, la part relative aux pollutions agricoles passe de 12 % à 17 %. Dans la gestion des milieux, la part de l'alimentation en eau potable passe de 61 % à 24%.

L'arrêté définissant le plafonnement des dépenses des agences de l'eau est bâti sur le principe d'une fongibilité asymétrique, imposant que les investissements relatifs au domaine 3 (mesures territoriales visant le bon état) du tableau du rapport de la Cour des comptes puissent bénéficier d'un abondement des domaines 1 (fonctionnement, animation territoriale...) et 2 (assainissement), ce qui ne peut se faire dans l'autre sens.

La Cour considère que les dossiers d'instruction des aides s'appuient rarement sur des analyses économiques préalables qui permettraient d'évaluer la soutenabilité financière des opérations et de les comparer à d'autres solutions moins onéreuses, telles que le recours à l'assainissement non collectif par exemple.»

L'agence de l'eau Loire-Bretagne observe que la recherche d'une solution plus efficiente est de la responsabilité du maître d'ouvrage. Elle n'a pas les moyens humains de réaliser une assistance à maîtrise

d'ouvrage, mission qui ne lui est pas d'ailleurs pas confiée par la loi. Toutefois, soucieuse de la bonne gestion du produit des redevances, l'agence a défini des « coûts plafonds » qui incitent les maîtres d'ouvrage à la modération dans leur choix de solutions techniques. Dans le cas particulier de l'alternative de l'assainissement non collectif, l'agence exige que les travaux de réseaux de collecte des eaux usées soient conformes aux préconisations de l'étude de zonage d'assainissement et elle ne finance pas les réseaux dont le linéaire est supérieur à 40 mètres par branchement.

Pour les opérations d'investissement des collectivités territoriales, la Cour estime que « trop d'agences continuent à retenir l'ensemble du coût du projet dans l'assiette subventionnable », et donne à titre d'exemple, en Loire-Bretagne, le coût de la restructuration de l'usine de production d'eau potable de Clermont-Ferrand, financé par des subventions et des avances.

Pour le calcul de sa subvention, l'agence n'a pris en compte qu'une partie de ce coût, correspondant aux travaux rendus nécessaires par l'obligation de production d'une eau conforme aux normes (11,1 M€). En revanche, pour le calcul de l'avance, l'agence a retenu le coût total du projet (20,5 M€).

La Cour estime que de telles pratiques entraîneraient les agences à financer des projets surdimensionnés ou présentant des surcoûts injustifiés.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne souligne que le risque de financer un projet surdimensionné ou injustifié est limité, du fait que l'instruction de la demande déposée a comme objectif entre autres de vérifier l'adéquation du projet proposé aux besoins. La décision sur Clermont-Ferrand a été prise en relation avec les difficultés conjoncturelles des collectivités pour obtenir des prêts bancaires. Les possibilités d'emprunter étant redevenues normales, cette pratique mise en œuvre pendant le 9^{ème} programme a été supprimée dans les modalités du 10^{ème} programme, afin d'éliminer tout risque. L'avance étant désormais plafonnée à l'assiette subventionnable.

La Cour constate que certaines dérogations, validées par le conseil d'administration, sont données pour engager des travaux antérieurement à la demande d'aide. Elle considère que « leur multiplication vide de leur sens les règles d'intervention ».

Cette possibilité de démarrage anticipé avant décision attributive, aux risques et périls du porteur de projet, est prévue par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État. Des

discussions, parfois longues, sont en effet nécessaires pour déterminer les assiettes et les montants d'aide. Les autorisations de démarrage anticipé des travaux, après dépôt du dossier de demande d'aide mais avant réception de la lettre d'éligibilité, sont peu nombreuses en Loire-Bretagne. Elles représentent chaque année un peu moins de 6% des dossiers engagés. L'instruction de ces dérogations et l'accord ont été délégués au directeur général de l'agence qui en rend compte au conseil d'administration.

La Cour affirme « la nécessité d'une étroite articulation avec les actions prioritaires du bassin » et considère que « les interventions des agences ne sont pas toujours cohérentes avec les plans d'action opérationnels territorialisés » (PAOT).

Leur réalisation est variable selon les départements du bassin Loire-Bretagne. Ces documents définissant les priorités pour trois ans, des opérations essentielles pour la reconquête de la qualité des eaux peuvent ne pas y figurer, si elles sont programmées ultérieurement. Le document de référence est plutôt le programme de mesures, établi pour six ans, que le PAOT prend en compte.

Quel que soit le niveau de réalisation du PAOT, l'agence participe aux travaux des MISEN. Cela permet une concertation étroite avec les services de police de l'environnement pour faire évoluer les situations qui portent le plus atteinte à la qualité des milieux aquatiques.

Dans le cas particulier des travaux d'amélioration des systèmes d'assainissement collectif existants, un document départemental d'orientation (DDO) identifie les travaux prioritaires. Ce document est établi pour chaque département par l'agence en concertation avec les services de l'État. L'aide est bonifiée avec l'apport, en plus de la subvention de base, d'une avance sans intérêt remboursable sur quinze ans, calculée sur la même assiette. Cette modalité doit permettre une réalisation plus rapide des projets, voire un déblocage de certains projets prioritaires, et faciliter l'atteinte des objectifs environnementaux de bon état.

La Cour considère que les contrôles a posteriori de la bonne utilisation des aides et de la conformité des projets au dossier présenté ne sont pas suffisamment formalisés et harmonisés.

Consciente des difficultés de mise en œuvre de ces contrôles, l'agence de l'eau Loire-Bretagne a engagé au second semestre 2013 une réflexion sur leurs évolutions, avec un objectif de mise en œuvre d'une procédure révisée dès janvier 2015. L'ensemble des volets du contrôle (administratif, financier, technique) ainsi que leurs modalités de mise en

œuvre sont concernés. Les observations de la Cour seront intégrées dans cette réflexion, en particulier l'objectif de contrôler prioritairement les dossiers à fort enjeu.

La Cour juge peu justifiées des dépenses de communication et de coopération internationale.

S'agissant des dépenses de communication, l'agence de l'eau Loire-Bretagne avait adressé un questionnaire par foyer lors de l'élaboration du précédent SDAGE afin de favoriser une large participation du public à la consultation. Compte tenu du coût de cette méthode (1,6 M€) et des résultats décevants, elle a décidé d'y renoncer pour l'élaboration du SDAGE 2016-202. Le coût d'impression et de routage des documents mis en consultation a été ramené à 0,24 M€.

Les actions de coopération internationale font clairement partie des priorités définies par l'article 83 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 pour le 9^{ème} programme des agences de l'eau. En outre, la France a pris l'engagement, au Forum mondial de l'eau tenu à Marseille en mars 2012, de consacrer 1 % du budget des agences de l'eau à des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, à l'horizon 2015. L'agence Loire-Bretagne, dans le cadre d'une mission suivi-évaluation annuelle systématique de ces actions de coopération, a évalué, in situ et à ce jour, plus de 20% des projets qu'elle a financés. Le coût de chacune de ces missions suivi-évaluation n'excède pas 1 à 2 % des montants d'aides.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE L'EAU RHIN- MEUSE

Au-delà de points spécifiques et sur un plan général, les recommandations qui concluent ce rapport n'appellent pas de notre part d'objection ou de commentaire particulier : nous y souscrivons pleinement et la mise en œuvre de certaines d'entre elles a d'ailleurs déjà été engagée, notamment au travers des dispositions prises à l'occasion de la réinstallation récente du Conseil d'administration et dans la nouvelle organisation générale de l'Agence de l'eau en cours de mise en place.

En revanche, la lecture de ce projet nous est apparue dresser un constat d'ensemble qui peut être perçu comme négatif de l'action de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, et plus généralement des agences de l'eau, sans que les justifications précises de ces appréciations apparaissent toujours, à notre sens, clairement étayées. En outre, si en effet des axes de progrès peuvent sans nul doute être identifiés, et les recommandations procèdent de cette orientation, on peut regretter que ce projet n'intègre pas véritablement de « bilan » des avancées permises par l'action des agences de l'eau, ou tout au moins n'en évoque que certaines, de façon incidente.

A cet égard, le rapport, dans sa formulation, laisse à penser que les financements apportés par les agences de l'eau devraient suffire, à eux seuls, à résoudre tous les problèmes dans le domaine de l'eau. Dans la réalité, il s'agit, selon les enjeux et les territoires, d'assurer la meilleure articulation entre l'incitation financière et la contrainte réglementaire, aspect dont les agences de l'eau ne sont pas en charge. C'est le cas en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les pollutions agricoles ou la continuité écologique.

Au regard de ces aspects, et en prenant en compte le fait que le Président du Conseil d'administration aura la responsabilité de présenter à ce Conseil ce rapport, une fois définitif, de même que celui relatif au contrôle de gestion de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse pour les exercices 2007 à 2013, lorsqu'il nous aura été communiqué, on peut craindre que cette présentation soit rendue plus complexe par cette forme de déséquilibre, qui risque de conduire à une perception elle-même déséquilibrée des intentions de la Cour.

Cela apparaît d'autant plus délicat que cette présentation interviendra en 2015 alors que la fin d'année 2014 aura été marquée par une adoption difficile du budget initial de l'Agence de l'eau pour 2015, difficulté motivée par le prélèvement triennal (2015-2017) prévu par la loi de finances 2015, faisant suite au prélèvement déjà opéré en 2014.

Or, on peut noter que ce projet d'insertion n'évoque à aucun moment cet élément important, alors que les débats au sein du Conseil ont précisément porté sur l'appréciation de la cohérence entre ces prélèvements successifs et la vocation du dispositif des redevances (le « principe pollueur-payeur » évoqué à plusieurs reprises dans le projet de rapport), la convergence avec les priorités nationales de la politique de l'eau ou le respect des ambitions nouvelles du SDAGE mis à jour – et donc le contenu des futurs PAOT –, mais aussi l'expression forte de la part des administrateurs de leur volonté d'être acteurs des évolutions de l'agence de l'eau.

L'originalité et la force des agences de l'eau, depuis cinquante ans, reposent en effet sur le juste équilibre trouvé entre la capacité d'initiative donnée à leurs instances de gouvernance, ancrées dans les territoires, représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau, gage d'une nécessaire subsidiarité des décisions les adaptant à la réalité des bassins, et l'encadrement de ces établissements par l'État, par la loi et la réglementation (taux plafonds des redevances, plafond des dépenses, etc.), par son exercice de la tutelle technique et financière (préparation et participation aux conseils d'administration, organisation de la mutualisation, cadrage budgétaire et des effectifs, contrats d'objectifs et de performance, etc.), appuyé par les échanges quotidiens entre les agences et les services centraux et déconcentrés de l'État.

Nous souscrivons très largement, pour notre part, aux principes de recherche d'une sélectivité accrue des interventions (y compris au regard des « nouveaux défis » à relever puisque les priorités évoluent nécessairement dans le temps) et d'un « nouvel équilibre » du produit global des redevances quant à la contribution des différentes catégories d'usagers, et croyons pouvoir affirmer que le Conseil d'administration, dans son ensemble, adhère à ces principes dont la mise en œuvre a d'ailleurs déjà été engagée depuis le début du programme en cours.

Il n'en reste pas moins certain que ces inflexions seront rendues plus difficiles, à la fois au plan technique, au plan de la stratégie et en termes d'adhésion des acteurs par le contexte budgétairement sensiblement plus contraint créé par l'existence de ces prélèvements, a fortiori au regard de la situation économique et des évolutions institutionnelles actuelles concernant les collectivités territoriales. Il apparaît donc que l'évocation de ce contexte particulier traduirait de façon plus complète la réalité de la perception, par la Cour, de réajustements dont l'opportunité ne doit pas masquer la réelle complexité.

Les réflexions de fond qu'appelle de notre part le rapport projeté, pris dans son ensemble, étant ainsi exprimées, les commentaires ou compléments portant sur des points plus spécifiques ou propres à l'Agence de l'eau Rhin-Meuse sont détaillées ci-après, selon l'architecture du rapport :

- Chap. I – Améliorer la gouvernance – La Cour estime que « La gouvernance de ces instances, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences aux objectifs de la politique nationale de l'eau ».

Cette affirmation de principe n'apparaît étayée par aucun élément tangible. Au contraire, on peut lire plus loin (I B – Gagner en lisibilité et cohérence) que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement » ou (III A – Une lente réorientation des priorités d'intervention) que « Cette priorité [i.e. la mise aux normes de l'assainissement au regard des objectifs de la directive Eaux Résiduaires Urbaines] a bien été respectée [...] et l'objectif est globalement atteint ».

Au demeurant, le Conseil d'État estimait, lui, dans son rapport public de 2010 (« L'eau et son droit » - page 87) que : « De fait, les agences sont quasiment devenues [...], malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

- Chap. I A 1 a – Les comités de bassin – Le rapport indique que « Le sous-collège des entreprises à caractère industriel et commercial représente plus de 40 % des usagers dans le bassin [...] Rhin-Meuse ».

Il convient de préciser que, plus exactement, le collège des usagers compte, sur 40 membres au total, 15 représentants des usagers « Industrie & artisanat » (soit 37,5 %), 12 représentants du monde associatif « non professionnels » + 2 représentants des CESER issus du monde associatif de protection de la nature (soit 35 %), 8 représentants des usagers professionnels « Agriculture, pêche, aquaculture, batellerie et tourisme » + 1 représentant des CESER issu du monde agricole (soit 22,5 %) et enfin 2 personnalités qualifiées.

- Chap. I A 1 b – Le conseil d'administration – Le rapport indique que « les représentants des entreprises à caractère industriel et commercial restent largement majoritaires au sein du collège des usagers ([...] 55 % en Rhin-Meuse) ».

Le collège des usagers du conseil d'administration de l'agence de l'eau Rhin-Meuse compte effectivement, sur 11 membres, 6 représentants des entreprises à caractère industriel et de l'artisanat, mais aussi 4 représentants du monde associatif et 1 représentant de l'agriculture. Outre le fait que l'appréciation d'un éventuel « déséquilibre » supposerait la définition d'une cible « d'équilibre », il convient d'observer que les acteurs « industriels » ne représentent ainsi que 6 membres sur les 35 au total que compte le conseil d'administration (soit 17,1 %), ce qui ne leur donne pas, d'assez loin, un poids prépondérant dans les décisions du conseil.

- Chap. II A – Des redevances essentiellement acquittées par les usagers domestiques – La Cour indique que « Entre 2007 et 2013, les redevances perçues par les agences de l'eau ont ainsi progressé de 24 % ».

Il convient surtout de noter qu'en déduisant des produits de redevances la part revenant au programme national Ecophyto, le montant de la contribution à l'ONEMA et le prélèvement de l'État, l'augmentation des capacités d'intervention des agences entre le 9ème et le 10ème programme d'intervention n'est que de 2,63 %. Cette évolution est même de -5 % pour ce qui concerne l'agence de l'eau Rhin-Meuse.

Par ailleurs, la conclusion du rapport de la Cour indiquant qu'« au cours du 9e programme, l'augmentation des redevances a été supérieure à celle des dépenses d'intervention, ce qui a donné aux agences une certaine aisance financière » n'est pas fondée, dans la mesure où le montant global des dépenses a été sensiblement supérieur au montant des redevances sur cette même période (pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse, 998 M€ de paiements pour 970 M€ de recettes en 6 ans).

- Chap. II A – Des redevances essentiellement acquittées par les usagers domestiques (sous le tableau 3) – Le rapport affirme que « les efforts de rééquilibrage dans le 10ème programme d'intervention des agences sont restés de faible ampleur ».

Il convient de souligner que le 10^{ème} programme d'intervention de l'agence de l'eau Rhin-Meuse est fondé sur une évolution cible, en volume global annuel de redevances perçues entre 2012 et 2018, de 7,1 % pour ce qui concerne les redevances pesant sur la facture d'eau (abonnés aux services publics d'eau et d'assainissement) et de +26,2 % pour ce qui concerne les usages industriels de l'eau. L'appréciation du caractère « de faible ampleur » mériterait donc d'être relativisée.

- Chap. II B 2 – Des redevances acquittées par l'industrie en diminution.

Si ce constat est exact, pour le bassin Rhin-Meuse, il apparaît peu approprié que ce paragraphe se situe dans un chapitre intitulé « Des pollueurs insuffisamment taxés ». On peut en effet contester que l'application du principe pollueur-payeur implique, quand l'assiette diminue, que le produit des redevances, lui, ne diminue pas.

Car les causes de cette diminution des redevances acquittées par l'industrie sont multiples : effets de la LEMA, effectivement (assiettes de pollution « moyennées » sur l'année, lissage des évolutions, prise en

compte de la pollution éliminée par les stations d'épuration urbaines - pour les industriels « raccordés » uniquement, cependant...), mais aussi effets liés à la réduction des pollutions rejetées, à la fois en conséquence des progrès constatés et en relation avec la conjoncture économique et la diminution de l'activité industrielle.

D'autre part, au regard de ce qui est indiqué au dernier paragraphe, concernant le « suivi régulier des rejets » (SRR), il convient de préciser que parmi les industriels ayant l'obligation de mettre en place un dispositif de SRR et qui ne sont pas encore agréés, la totalité des établissements, sauf deux, avait déposé son dossier d'agrément mi-2014.

- Chap. II C 1 – Des règles de liquidation et de perception pas toujours respectées – Au dernier paragraphe, il est indiqué que « certaines agences [et notamment Rhin-Meuse] n'infligent pas d'intérêt de retard ou envoient tardivement les impositions d'office ».

En ce qui concerne les impositions d'office faisant suite à des défauts de déclaration au 1er avril de l'année n, celles-ci sont généralement envoyées avant fin septembre de la même année n. L'adverbe « tardivement » n'apparaît donc pas véritablement approprié, d'autant que, pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse, ces situations représentent environ 0,5 % du nombre de dossiers, correspondant sensiblement à 0,1 % des montants de redevances émis.

- Chap. III A – Une lente réorientation des priorités d'intervention – La Cour considère que la réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) serait en retrait par rapport aux ambitions affichées dans le 10ème programme.

L'accélération des engagements dans les domaines prioritaires pour l'atteinte du bon état, avec les moyens supplémentaires alloués à ces domaines lors de l'élaboration des 10èmes programmes, est pourtant confirmée : pour le bassin Rhin-Meuse, en cumul, les montants engagés en 2013 pour la lutte contre les pollutions agricoles, la gestion quantitative de l'eau et la restauration des milieux aquatiques s'élèvent à 32 M€, en hausse par rapport à la moyenne 2007-2012 (21,3 M€), et sont au-delà des prévisions (28,7 M€), bien que les aides accordées en matière de lutte contre les pollutions diffuses agricoles restent pour le moment en-deçà des attentes, compte-tenu de l'élaboration encore en cours des programmes de développement rural régionaux.

- Chap. III B 1 – Une instruction des dossiers encore peu formalisée – Le rapport indique que certaines agences ont institué un

« coût plafond » (pour l'attribution des aides) qui ne peut être dépassé qu'avec l'autorisation du conseil d'administration.

On soulignera que ce dispositif de « coût plafond » existe également depuis de longues années pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse. On se reportera à titre d'exemple, non exhaustif, aux articles 4.3.2, 4.6.3 (réseaux d'assainissement), 4.7.3 (temps de pluie), 4.8.3 (stations d'épuration), 4.9.3 (boues d'épuration)... de la délibération du conseil d'administration n° 2012/21 du 29 novembre 2012 relative aux modalités d'intervention dans le domaine des actions concernant les investissements et le fonctionnement en matière d'assainissement.

- Chap. III B 2 – Des règles d'attribution inégalement respectées – Il est indiqué que « des aides ont été attribuées à des projets qui ne respectaient pas le principe pollueur-payeur [...]. Ainsi, l'agence Rhin-Meuse a versé plusieurs subventions destinées à financer des activités de dépollution, notamment [...] à l'établissement public ayant succédé à Charbonnages de France et [...] aux Mines de Potasse d'Alsace ».

Si l'article L.162 17 du code de l'environnement oblige l'auteur d'un dommage à le réparer en supportant les frais, on notera qu'il est important que cet auteur ait agi de manière fautive ou négligente et qu'il en ait conscience au moment des faits (article L.162 23) pour ce qui concerne « la réparation des dommages affectant les eaux » (mesures visées à l'article L.162 9). Or, pour ce qui concerne les deux dossiers évoqués par la Cour, la pollution générée l'a été alors que l'activité de l'établissement, au regard des rejets dans l'eau, était contrainte par des dispositifs réglementaires précis dont les dispositions étaient respectées, ce qui retire l'intention de nuire.

- Chap. III C 3 – Le soutien à des actions éloignées des objectifs prioritaires de la politique de l'eau – Il est indiqué que « l'agence de l'eau Rhin-Meuse [a] ainsi attribué des subventions à des collectivités locales pour l'acquisition de matériels d'entretien des espaces verts et de la voirie ».

Si techniquement cette affirmation est exacte, il faut souligner que ces octrois d'aides correspondaient à des cas où les collectivités substituaient à l'utilisation de pesticides d'autres techniques « mécaniques » d'entretien des espaces verts et de la voirie. La non-utilisation de pesticides en zone urbaine est bien un objectif directement lié à la préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques, et c'est à ce seul titre que les aides de l'agence ont été attribuées.

- Chap. III C 4 – Des financements accordés en lieu et place d'autres acteurs publics – « L'agence Rhin-Meuse se substitue [...] ainsi

aux agences régionales de santé, au BRGM, à l'INRA, à l'ANSES, à l'ONEMA, à l'IFREMER ou encore à l'ONCFS pour financer des études ».

La formulation « se substitue » est inappropriée. Les quelques projets auxquels il est probablement fait référence reposent sur l'attribution de concours financiers dans un cadre de partenariats, la contribution de l'agence de l'eau étant liée, dans ces études, aux impacts sur la ressource en eau. La maîtrise d'ouvrage de ces études reste en revanche assurée par les établissements publics concernés.

- Chap. III C 5 – Des aides aux industriels parfois accordées sans garantie suffisante – « Il arrive aussi que les agences accordent des aides à des entreprises en difficulté sous forme d'avances remboursables, comme [l'a fait...] l'agence Rhin-Meuse, sans exiger aucune garantie ».

A titre liminaire, on notera qu'aucune disposition réglementaire ne s'oppose à l'attribution par les agences de l'eau d'aides à des entreprises en difficulté. La recevabilité d'une demande d'aide est fondée sur des critères d'amélioration des milieux et de la ressource en eau, et non sur des critères de bonne santé financière d'une entreprise.

En revanche, l'analyse du risque financier ainsi pris est bien conduite selon les règles du programme chaque fois que nécessaire, et il s'avère que dans les 3 cas que la Cour a identifiés la demande de garantie a été jugée non nécessaire (dans un de ces cas, d'ailleurs, les difficultés sont apparues après attribution de l'aide). Enfin, la Cour elle-même a pu constater qu'il n'y a jamais eu de défaut de paiement de la part de ces 3 entreprises concernées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE DE L'EAU RHÔNE-MÉDITERRANÉE ET CORSE

L'agence de l'eau fait sienne les recommandations de la Cour qui la concernent et mettra en œuvre un plan de progrès pour les intégrer. Comme le propose la Cour des comptes, l'agence de l'eau souhaite aussi apporter des éléments de réponse suivants aux analyses du rapport.

En préalable, l'agence ne peut toutefois pas adhérer à une partie significative du diagnostic établi dans ce projet ni aux conclusions que la Cour en tire.

Le rapport laisse à penser que les financements apportés par les agences devraient suffire, à eux seuls, à résoudre tous les problèmes dans le domaine de l'eau. En fait, il s'agit, selon les enjeux et les territoires, d'assurer une bonne articulation entre l'outil financier et le respect de la réglementation, dont les agences de l'eau ne sont pas en charge. C'est le cas en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les pollutions agricoles ou la continuité écologique.

La Cour indique par ailleurs dans la présentation de l'insertion que « la gouvernance des instances de bassin, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences (taux des redevances et aides) aux objectifs de la politique nationale de l'eau, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts particuliers dans les bassins. » Cette affirmation de principe ne m'apparaît étayée par aucun élément tangible. Le projet d'insertion souligne d'ailleurs au contraire plus loin que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement » et que « Cette priorité [i.e. la mise aux normes de l'assainissement au regard des objectifs de la directive Eaux Résiduaires Urbaines] a bien été respectée [...] et l'objectif est globalement atteint ».

J'observe également que le Conseil d'État exprimait dans son rapport public de 2010 (« L'eau et son droit » - page 87) : « De fait, les agences sont quasiment devenues, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

L'originalité et la force des agences de l'eau, éprouvées depuis cinquante ans, résident dans le juste équilibre trouvé entre leurs instances de gouvernance, ancrées dans les territoires, représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau, gage d'une nécessaire subsidiarité des décisions les adaptant à la réalité des bassins, et l'encadrement de ces établissements par l'État, par la loi et la réglementation (taux plafonds des redevances, plafond des dépenses, etc.), par son exercice de la tutelle technique et financière (préparation et participation aux conseils d'administration et possibilité d'opposition à ses délibérations, organisation de la mutualisation, cadrage budgétaire et des effectifs, contrats d'objectifs et de performance, etc.), par les échanges quotidiens entre la direction et les personnels des agences et les services centraux et déconcentrés de l'État.

A. Gouvernance

Suite à la conférence environnementale de 2013, un groupe de travail du Comité national de l'eau (CNE) a fait des propositions pour faire évoluer la gouvernance des comités de bassin et des conseils d'administration des agences, avec un objectif de rééquilibrage entre les différentes catégories. La réforme de 2014 garantit que les usagers non professionnels constituent au minimum un tiers du collège des usagers et disposent d'un vice-président. Il convient également de rappeler que les usagers domestiques sont représentés à la fois par les représentants des usagers non professionnels (associations de défense des consommateurs ou des riverains), mais également par le collège des élus dont une grande partie sont des représentants des services publics d'eau et d'assainissement. Il convient également de rappeler que le système est fondé sur l'implication des acteurs qui polluent afin à la fois qu'ils financent via leurs redevances, et contribuent à la détermination des objectifs et les actions de la politique de l'eau via leur nomination dans les comités de bassin. La différence de composition du collège des usagers professionnels entre les bassins est donc fonction des équilibres économiques et environnementaux du bassin.

Comme les autres agences de l'eau, l'agence Rhône-Méditerranée-Corse a prévu de renforcer ses dispositifs de prévention des conflits d'intérêts, comme le recommande la Cour, pour aller au-delà des principes de pluralité, de transparence et de contrôle qui inspirent déjà ses statuts ainsi que ceux des comités de bassin. Les nouvelles dispositions concerneront les agents, les membres du conseil d'administration (en particulier dans sa formation de commission des aides) et ceux des comités de bassin.

Partageant le souci de la Cour des comptes, l'agence développe depuis plusieurs années ses dispositifs de contrôle interne, eu égard à ses responsabilités sur l'emploi de l'argent public. Elle a ainsi recruté en 2011 un ingénieur général des ponts des eaux et forêts pour créer une mission d'audit interne à l'agence, dans le sillage du décret du 28 juin 2011 instituant un tel dispositif dans chaque ministère.

B. Redevances

- L'agence de l'eau partage l'avis de la Cour des comptes sur l'importance de rééquilibrer les contributions entre usagers. C'est la raison pour laquelle l'agence de l'eau a fait du rééquilibrage de la charge fiscale à la faveur des usagers domestiques et assimilés un des piliers du volet redevances du 10^{ème} programme (2013 - 2018). Aussi la part de redevances pesant sur les usagers domestiques et assimilés se réduira de

90% en 2012 à 86 % sur la totalité du 10^{ème} programme, en nette convergence avec la part d'aides versées aux collectivités pour des services dont bénéficient ces redevables (82 %).

Types d'acteurs (hors international, dépenses mutualisées et fonds de concours)	Types de redevances	Part relative des redevances du budget 2012	Red. du 10ème prog.	Part relative
Agriculture	Prélèvements irrigation + pollution diffuse + élevage	2,2%	73	2,4%
Usagers domestiques et assimilés ¹	Pollution domestique + prélèvement AEP et canaux + obstacle + pêche	90,3%	2 625	86,1%
Industrie (dont le nucléaire)	Pollution non domestique + prélèvement refroidissement industriel et autres usages économiques	6,7%	243	8,0%
Hydroélectriciens	Prélèvements hydroélectricité + stockage	0,8%	109	3,6%
		100,0%	3 050	100,0%

Tableau présenté aux comités de bassin Rhône-Méditerranée et Corse respectivement les 14 et 10 septembre 2012

Pour ce faire, l'agence met en œuvre trois mesures clefs de rééquilibrage entre les différents contributeurs :

- Une mise à juste niveau des redevances payées au titre de la production d'hydroélectricité, pour tenir compte des impacts environnementaux de cette activité : multiplication du taux par 7,5 entre 2010 et 2013 (de 0,16 à 1,2 € par million de m³ turbiné et par m de chute) ;

- Une hausse de rééquilibrage du taux de la redevance prélèvement pour « refroidissement à restitution supérieure à 99% », payée quasi exclusivement par les centrales nucléaires, pour tenir compte des impacts environnementaux de cette activité : multiplication du taux par 12,5 entre 2012 et 2017 (de 0,08 à 1 € par millier de m³ en zone non déficitaire) ;

- Une réévaluation des taux de la redevance pour prélèvement à un niveau plancher fixé à 20% des taux plafond définis par la loi afin d'inciter davantage aux économies d'eau compte-tenu des enjeux actuels sur la gestion quantitative de la ressource en eau - 40% du territoire est en déficit - et des effets à venir du changement climatique (la redevance pour alimentation en eau potable n'est pas concernée car elle dépassait déjà ce seuil).

L'agence a mis en œuvre un principe de taux plancher pour les redevances dans le 10^{ème} programme comme le recommande la Cour. Elle a retenu le niveau de 20 % des plafonds comme en avait disposé l'assemblée nationale dans une petite loi de la loi de finances initiales pour 2012, avant de retirer la disposition pour la laisser à la discrétion des conseils d'administration des agences de l'eau. Une seule dérogation à ce principe a été consentie pour la redevance « autres usages économiques » en zones non déficitaires (15 % du plafond) dans un

équilibre décidé avec une diminution des aides. Cela représente des augmentations souvent supérieures à 100% pour les irrigants et les industriels entre 2012 et 2017 :

Usage	Zones 10 ^{ème} prog.		Zones 9 ^{ème} prog.	Taux plafonds	Taux 2012	Taux 2017	Augmentation des taux	Taux 2017 / taux plafonds
Irrigation non gravitaire	A	Non déficitaire	1 et 2	36	3,00 / 5,60	7,2	140%	20,00%
Irrigation non gravitaire	B	Durance	3	36	4	10,08	152%	-
Irrigation non gravitaire	C	Déficitaire	4 et 5	72	5,60 / 7,40	14,4	157%	20,00%
Irrigation gravitaire	A	Non déficitaire	1 et 2	5	0,40 / 0,75	1	150%	20,00%
Irrigation gravitaire	B	Durance	3	5	0,6	1,4	133%	-
Irrigation gravitaire	C	Déficitaire	4 et 5	10	0,75 / 1,00	2	167%	20,00%
Autres usages économiques	A	Non déficitaire	1 et 2	54	4,60 / 8,60	5,40 / 9,75	17%	10,0% / 18 %
Autres usages économiques	B	Durance	3	54	4,6	9,75	112%	-
Autres usages économiques	C	Déficitaire	4 et 5	108	8,60 / 11,45	21,6	151%	20,00%

La forte sélectivité des aides de l'agence de l'eau a historiquement permis de conserver des taux de redevances limités dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse.

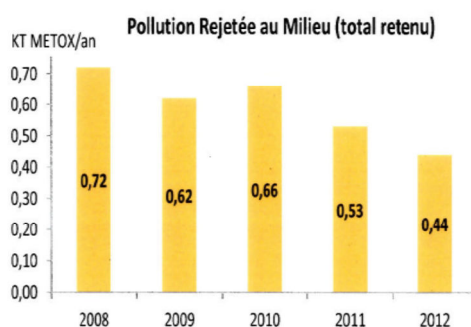
- Le renforcement du principe pollueur-payeur fait l'objet d'une vigilance constante de la part de l'agence de l'eau dans sa politique tarifaire sur les redevances.

Il est toutefois inexact d'évoquer un recul de l'application du principe pollueur-payeur, dans la mesure où les objectifs fixés aux 10^{ème} programmes d'intervention des agences de l'eau, traduits dans la loi de finances pour 2012, ont particulièrement visé le rééquilibrage des contributions entre les différentes catégories d'usagers et la limitation des distorsions de taxation (suppression de l'écart des tarifs plafonds de redevance pour modernisation des réseaux de collecte entre usagers domestiques et non domestiques, relèvement des tarifs plafonds de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau avec réduction de l'écart entre les différents usages de l'eau prélevée, instauration d'un paramètre de pollution complémentaire pour la redevance pollution liée aux activités économiques). Ce rééquilibrage est encore incomplet mais il se poursuit : ainsi, tout récemment, le décret 2014 - 1135 du 6 octobre 2014 a élargi l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses à une liste plus importante de substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, renforçant ainsi la contribution de la filière agricole.

Les sérieux réajustements à la hausse des taux de la redevance pour prélèvement rappelés ci-dessus (hydroélectricité, énergie nucléaire, prélèvement industriel et prélèvement agricole) illustrent cet effort de

renforcement de l'application du principe pollueur-payeur. L'agence l'a d'autant plus soutenu qu'elle vient de vivre un cas frappant d'effet incitatif du signal prix des redevances sur le comportement des pollueurs industriels : les recettes de redevances pour pollution non domestique ont nettement chuté sur la période 2008-2012 suite à la reconfiguration des modes de calcul de cette redevance suite à la loi sur l'eau de 2006 (cf. graphe ci-dessous pour le paramètre Métaux, pris pour exemple).

⇒ -39% sur Metox entre 2008 et 2012



Les décisions du conseil d'administration en matière de taux de redevances applicables pour l'usine de Rio Tinto (aujourd'hui Alteo) à Gardanne (13) sont venues verrouiller les échéances réglementaires de fin des rejets solides en mer fixées par les services de l'État (DREAL). La multiplication par 30 du taux sur le paramètre des matières en suspension rend de fait impossible le retour en arrière de l'industriel sur ses engagements de suppression des rejets à fin 2015.

Comme le préconise la cour des comptes, l'agence de l'eau considère l'absence de suivi régulier des rejets (SRR) agréé comme un défaut de déclaration de l'industriel ; il est sanctionné par une taxation d'office assortie d'une majoration de 40 %.

L'agence de l'eau en a fait une priorité au 9^{ème} programme. Grâce aux efforts importants consentis, l'agrément de l'ensemble des établissements industriels soumis réglementairement au SRR est désormais atteint, aux fluctuations interannuelles d'assiettes près.

Six nouveaux établissements industriels ont été agréés au titre du suivi régulier des rejets en 2014, ce qui porte à 160 le nombre d'industriels agréés (118 obligés par la réglementation et 42 volontaires). L'agence applique parfaitement les orientations de son contrat d'objectifs

2013-2018 (151 en 2014 et 180 en 2018) axé sur le développement des SRR volontaires. Pour l'année 2015, l'agence de l'eau lancera une action de promotion du SRR volontaire auprès des industriels du traitement de surface afin de fiabiliser le montant de leur redevance et de réduire le temps passé en instruction.

Si les établissements industriels mesurant leurs rejets par un suivi régulier agréé ne représentent que 15 % du nombre total de redevables, ils contribuent en revanche pour plus de la moitié du montant total de la redevance de pollution non domestique industrielle (64 % pour les redevances de l'année 2013 calculées en 2014).

- L'agriculture dans le sud de la France accuse un certain retard dans l'équipement en compteurs de ses points de prélèvements. Certaines assiettes de redevance sont ainsi calculées selon un régime forfaitaire qui est généralement pénalisant pour les agriculteurs en irrigation non gravitaire (pour l'irrigation gravitaire, la loi impose une assiette forfaitaire). L'arrêté du 19 décembre 2011 qui précise les obligations en matière de compteurs est une vraie opportunité pour l'agence de l'eau. La mise en œuvre concrète de cet arrêté sur le terrain est une priorité explicite des services redevances de l'agence de l'eau. Cette politique commence à porter ses fruits. Plus de 80 % des points de prélèvements (hors irrigation gravitaire) sont équipés de compteurs à fin 2014 (16200 sur 20100). 127 mises en conformité ont été recensées en 2014 suite aux relances de l'agence de l'eau.

- L'agence de l'eau applique déjà des majorations pour retard de déclaration ou déclaration incomplète de manière systématique. Elle va désormais aussi appliquer de manière systématique des intérêts de retard pour les taxations d'office. S'agissant des remises gracieuses, une application stricte des textes est déjà en vigueur. Le signal fort envoyé par l'agence de l'eau par ses nombreux refus de remise gracieuse, dans le respect des dispositions réglementaires y afférentes, a vraiment incité les contribuables confrontés à des majorations pour retard ou défaut de déclaration à respecter scrupuleusement les échéances fixées par la réglementation. Le nombre de demandes baisse régulièrement :

Éléments	2012	2013	2014 (au 10/12/2014)
Nombre de demandes reçues	88	55	49
Nombre de remises accordées	7	2	0
Montant total	124,1 k€	14,9 k€	0k€

- Le contrôle fiscal est pour l'agence de l'eau une priorité indissociable de sa mission fiscale, comme le demande la cour des comptes, et elle l'a particulièrement développé ce derniers temps. Il poursuit trois finalités : une finalité répressive par souci de justice, une finalité dissuasive et une finalité budgétaire.

L'agence définit les cibles du contrôle fiscal dans le cadre de politiques annuelles (critères géographiques et critères thématiques couplés à des contrôles aléatoires). Elle a un programme ambitieux avec plus de 200 contrôles diligentés tous les ans. Elle mène également chaque année des recherches ciblées de nouveaux redevables. Cette politique a produit des résultats intéressants : en 2013, 252 rapports de contrôle ont été notifiés pour un redressement cumulé net de 1,142 M€ et 251 nouveaux redevables ont été identifiés pour un montant cumulé de redevances de 184,8 k€/an.

C. Divers

Le rapport commet souvent une erreur matérielle en parlant plusieurs fois du bassin « Rhône-Méditerranée-Corse » alors qu'il y a deux bassins, Corse d'une part et Rhône-Méditerranée d'autre part, depuis la loi relative à la Corse de 2002 et donc pendant toute la période sous revue.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE

Si la France est effectivement en retrait par rapport aux ambitieux objectifs qu'elle s'était fixée pour l'année 2015, elle se situe dans la moyenne des pays européens et nettement devant l'Allemagne dont le pourcentage de masses d'eau en bon état était en 2009 quatre fois inférieur au nôtre.

La Cour indique dans la présentation de l'insertion que « la gouvernance des instances de bassin, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences (taux des redevances et aides) aux objectifs de la politique nationale de l'eau. Je tiens néanmoins à souligner que l'État partage la responsabilité de la politique de l'eau avec les collectivités locales qui sont responsables de l'alimentation en eau potable, de l'assainissement, et seront bientôt responsables de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Les agences de l'eau ont été créées en 1964 sur le principe d'une mutuelle : les acteurs de l'eau (collectivités locales, industriels et agriculteurs), qui sont tous des pollueurs, votent les redevances qu'ils vont acquitter mais aussi les aides qu'ils vont recevoir pour mettre en place des actions préventives ou lorsqu'ils dépolluent.

I. Améliorer la gouvernance

A. Gagner en représentativité et en transparence

La Cour constate que les représentants des entreprises sont, au conseil d'administration, largement majoritaires au sein du collège des usagers et se demande s'ils ont été « choisis » ou « élus ». L'ensemble du collège des usagers a été « élu par et parmi » le collège des usagers au comité de bassin, sachant que l'article R. 213-33-I précise que cinq places sont réservées, dont une aux associations de protection de l'environnement et une autre aux associations de pêche, les autres étant laissées libres. Le comité de bassin élu en 2014 compte aussi un vice-président supplémentaire représentant les usagers non professionnels.

La Cour souhaiterait que les procès-verbaux de la commission des aides soient mis en ligne sur le site internet de l'Agence. Cela a été le cas jusqu'en 2011. Depuis, un communiqué de presse fait état des principaux dossiers examinés à la suite de chaque réunion mais c'est bien volontiers que je demanderai à la direction générale de l'agence de procéder à nouveau à une mise en ligne intégrale.

Enfin, selon les recommandations de la Cour, le conseil d'administration du 2 décembre 2014 a décidé d'engager la rédaction d'une charte de déontologie destinée à ses membres.

B. Gagner en lisibilité et en cohérence

Comme le souligne la Cour, les taux d'aides sont effectivement différents d'un bassin à l'autre. Il en va de même des taux de redevances, puisqu'ils résultent d'un choix des comités de bassin (CB) et des conseils d'administration (CA) des agences, selon un principe de subsidiarité prévu par les textes fondateurs (notamment L 213-9 et R 213-39).

La Cour relève que l'agence de l'eau Seine-Normandie accorde des aides exceptionnelles sous forme de prêts complémentaires qui transfèrent à l'agence la part d'autofinancement qui devrait relever du maître d'ouvrage. Ces prêts sont, comme le souligne elle-même la Cour, très peu nombreux. En effet, la CPPP⁷⁹ du 24 mars 2009 a fixé une enveloppe indicative de 12 M€ annuels pour l'octroi de ces prêts⁸⁰ et les sommes octroyées in fine n'ont jamais dépassé 10 M€ entre 2011 et 2014. Je proposerai néanmoins à un prochain conseil d'administration la suppression de ces prêts.

La Cour s'interroge plus particulièrement sur les prêts accordés à l'IIBRBS et à Eurodisney.

Le prêt exceptionnel accordé à l'IIBRBS en avril 2012, après que ce dernier n'ait pas obtenu son prêt bancaire, a été motivé par l'absolue nécessité de mener durant l'été des travaux de sécurisation des ouvrages car un risque de rupture avait été identifié par une inspection. La recherche d'autres sources de financement n'aurait pas permis d'intervenir dans les temps.

Le prêt exceptionnel accordé à Eurodisney en février 2010 répondait à l'un des quatre critères d'éligibilité à savoir « le coût élevé par rapport aux prix de référence classiques du fait d'exigences élevées », lesquelles consistaient dans ce cas-là à pouvoir réutiliser les eaux usées. Par ailleurs, ce prêt exceptionnel permettait à Eurodisney de financer la part de travaux restant à sa charge une fois déduite l'aide précédemment accordée par l'agence en équivalent subvention. La conversion en subvention de la partie de l'aide initialement donnée sous forme d'avance a été accordée postérieurement au CA d'avril 2010 mais

⁷⁹ Commission permanente des programmes et de la prospective.

⁸⁰ Ceci représente environ 2% du montant annuel des aides aux interventions de l'agence.

le dossier présenté en commission des aides de février 2010 indiquait explicitement : « si cette conversion est refusée, le montant du prêt exceptionnel sera recalculé au prorata des aides déjà accordées ».

II. Appliquer plus strictement le principe pollueur-payeur

A. Des redevances essentiellement acquittées par des usagers domestiques

Si, comme le souligne la Cour, les stations d'épuration du bassin sont dorénavant conformes à la directive eau résiduaire urbaine, les cours d'eau en aval de ces stations ne respectent pas pour 51 %⁸¹ d'entre eux les normes de qualité physico-chimique demandées par la directive cadre sur l'eau, notamment en raison d'un taux de dilution faible propre aux rivières du bassin. L'effort d'assainissement doit donc se poursuivre et nécessitera une poursuite des efforts de la part des usagers domestiques.

Pour autant, un rééquilibrage dans le montant des redevances est intervenu dans le X^{ème} programme sur la base d'une augmentation de 33% des redevances payées par les industriels à la fin du X^{ème} programme par rapport à celles payées à la fin du IX^{ème}. Les taux des redevances payées par les agriculteurs sont directement fixés par le parlement, à l'exception de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, pour laquelle un plafond est fixé.

B. Des pollueurs insuffisamment taxés

L'Agence de l'eau Seine Normandie applique bien, comme le suggère la Cour, une taxation d'office assortie d'une majoration de 40 % aux sites industriels qui ne respectent pas l'obligation de mise en place du suivi régulier des rejets (SRR), préalablement notifiée par l'Agence.

C. Une gestion favorable aux redevables

L'Agence de l'eau Seine-Normandie accorde effectivement aux collectivités locales des remises gracieuses dans des conditions différentes de celles prévues par le code de l'environnement. En effet, ce dernier n'autorise les remises gracieuses, qu'elles concernent le principal ou les majorations et intérêts de retard, que dans les cas de gêne et d'indigence. Ces dispositions du Code étant inapplicables aux redevables publics, l'agence a été amenée à appliquer les dispositions du

⁸¹ Ce % s'applique en fait aux « masses d'eau » qui sont des linéaires de cours d'eau et non pas des cours d'eau entiers.

livre des procédures fiscales. Une modification du code de l'environnement apparaîtrait souhaitable.

En ce qui concerne les contrôles fiscaux, l'agence a lancé des marchés en 2014 ce qui lui permet d'être en conformité avec son contrat d'objectif à partir de l'année d'origine 2012 pour ce qui concerne l'objectif de 5 % de redevances contrôlées et de l'année d'origine 2013 pour ce qui concerne l'objectif de 2 % de nombre de redevables contrôlés.

III. Accorder des concours plus sélectifs et les contrôler davantage

A. Une lente réorientation des priorités d'intervention

Les aides accordées en matière de pollutions diffuses agricoles sont effectivement en-deçà des attentes mais c'est le cas partout en Europe car l'encadrement de la PAC contraint fortement les soutiens financiers qui peuvent être octroyés.

En revanche, dans le domaine de la restauration des milieux aquatiques (continuité des cours d'eau, renaturation et restauration, zones humides), les porteurs de projet se sont mobilisés sur le bassin. En effet, alors que les prévisions d'aides faites en 2006 lors du vote du IX^{ème} programme étaient de 224 M€ sur la période, la réalisation a été de 221 M€. Enfin, les montants inscrits au X^{ème} programme sont de 297 M€ en augmentation de + 32% et les réalisations sont pour l'instant supérieures à ce niveau d'ambition.

B. Des modalités discutables d'attribution des aides

La Cour constate, a priori dans l'ensemble des bassins, que des dérogations sont données pour engager des travaux antérieurement à la demande d'aide et considère que la multiplication de ces décisions dérogatoires vide de leur sens les règles d'intervention.

Les dérogations accordées en Seine-Normandie concernent des dossiers pour lesquels les travaux n'avaient pas commencé au moment du dépôt de la demande d'aides. Sous réserve de la vérification préalable de l'éligibilité des aides au programme, l'agence peut en effet autoriser le pétitionnaire à commencer les travaux avant que la décision d'aide ait été accordée et « à ses risques et périls », telle qu'elle est prévue par le décret du 16 décembre 1999. Des discussions, parfois longues, sont en effet nécessaires pour déterminer les assiettes et les montants d'aide.

Le siège de l'agence de l'eau effectue déjà et renforcera les contrôles a priori des aides proposées par les directions territoriales

préalablement à leur examen par la commission des aides afin de s'assurer du respect du programme. Les modifications faites en réponse sont tracées dans le système d'information.

C. Une sélectivité encore insuffisante

Dans le cas particulier du bassin Seine-Normandie, le pourcentage de masses d'eau en bon état pour les cours d'eau a crû de 15 points entre 2007 et 2011 passant de 22 % à 37 %, ce qui témoigne, a priori, de l'efficacité des aides attribuées.

L'agence a mis en place un outil de déclinaison précise de son programme pluriannuel, pour chacun de ses sous bassins, les PTAP⁸² ; son élaboration se fait en liaison étroite avec les MISEN, ce qui assure une bonne cohérence avec les PAOT⁸³ des services de l'État qui prennent aussi en compte les actions réglementaires mais sont sur un pas de temps plus court de 3 ans. Les PTAP ont été mis en place dès le VIII^{ème} programme (2002) et confortés au X^{ème} programme compte tenu de leur intérêt pour assurer une meilleure sélectivité du programme. Les PAOT ont été mis en place par l'État en 2010. Les PTAP et les PAOT sont désormais révisés selon le même calendrier, ce qui permet de s'assurer que les PTAP déclinent financièrement les priorités des PAOT, et les complètent pour les mesures non réglementaires.

La Cour estime par ailleurs que les aides accordées par l'agence aux collectivités locales pour acquérir du matériel d'entretien des espaces verts et de la voirie sont éloignées des objectifs prioritaires de la politique de l'eau. Or, ces matériels ont pour objectif de permettre à ces collectivités de ne plus utiliser d'herbicides en anticipant l'obligation législative faite aux collectivités locales de passer au 0 phyto d'ici 2020. Les herbicides sont présents dans la quasi-totalité des cours d'eau du bassin ce qui est une source importante de préoccupation.

L'agence contribue également à soutenir des associations ayant notamment pour mission la réinsertion de personnes en très grande difficulté. Ce faisant, en application des instructions du gouvernement, elle contribue à soutenir une politique gouvernementale essentielle tout en veillant à ne donner d'aides que pour des travaux éligibles à son programme d'intervention. Il s'agit le plus souvent de restauration des milieux aquatiques.

⁸² Plans territoriaux d'actions prioritaires (PTAP)

⁸³ Plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT)

Enfin, l'agence a donné des aides aux ARS, à l'Ifremer, à l'Onema et à l'Oncfs pour financer des études ou des réseaux de surveillance mais ces aides n'ont jamais eu pour objet de financer les contrôles réglementaires que ces établissements ont en charge et il ne semblerait donc pas que l'agence se soit substituée à ces opérateurs.

Quant à la suppression des barrages de la Sélune, elle peut être financée par l'agence au taux de 100 % qui est un taux, certes exceptionnel, mais non dérogatoire puisqu'il est prévu au X^{ème} programme pour les obstacles inscrits au PTAP.

Les aides attribuées par l'agence aux sociétés Veolia, Saur et Eau et Force pour qu'elles diffusent « la plaquette de l'agence », ont été attribuées pour communiquer aux redevables les changements intervenus dans les nouvelles modalités fiscales que ces sociétés sont chargées d'appliquer dans le cadre d'une convention les liant à l'agence pour leur fonction de perceuteur. Par ailleurs et de ce fait, les attributaires ont gardé à leur charge une partie (20 %) des dépenses nécessaires.

Dans le bassin Seine-Normandie, seules 1 % des actions internationales sont dédiées à des animations de réseaux⁸⁴. Par ailleurs, le suivi et le contrôle des actions internationales, réalisés sur place par analyse du service fait, portent, chaque année, sur 8 à 10 projets répartis dans un ou deux pays. Le ratio de suivi-évaluation réalisé chaque année, sur les six dernières années, est ainsi de 28 % des projets aidés. Enfin, l'AESN a lancé, en 2013, une évaluation de cette politique qui a conduit à des réorientations vers une participation accrue des collectivités locales du bassin.

D. Des déficiences en matière de contrôle et d'évaluation

L'agence mène depuis 2008 une démarche d'évaluation de ses dispositifs d'interventions : entre 2008 et 2012, 6 évaluations ont été réalisées et ont alimenté l'élaboration du X^{ème} programme. Ces évaluations sont confiées à des prestataires extérieurs et suivies par un comité de pilotage ad hoc constitué de trois collègues (personnalités qualifiées et scientifiques extérieurs, membres du comité de bassin, agents et partenaires techniques). La Cour des comptes dans son rapport sur l'agence Seine-Normandie a d'ailleurs utilisé et fait siens à plusieurs reprises les résultats de ces évaluations, dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi à l'agence.

⁸⁴ Elles ont représenté 175 650 € des aides internationales apportées sur l'ensemble du IX^{ème} programme (21 290 458€)

Les dépenses d'interventions du IX^{ème} programme (4 500 M€) ont permis d'assurer les investissements nécessaires au règlement du contentieux ERU et éviter le paiement de lourdes pénalités.

Le montant des redevances (4 260 M€) ne permettant pas d'assurer l'équilibre du programme, l'agence a dû avoir recours à l'emprunt (CDC). Prévu initialement à hauteur de 350 M€, il a pu être limité dans son montant définitif à 75 M€. À noter que les redevances de l'agence ont également financé la contribution à l'Onema (y compris pollution diffuse), pour un montant de 284 M€.

Ces dispositions ont permis d'éviter les nouvelles hausses des redevances en 2011, mais ont contraint l'agence à une gestion très serrée de sa situation financière renforcée au X^{ème} programme en raison des prélèvements votés en Loi de finance (LFI 2014 et 2015). Ainsi, le projet de budget initial 2015 de l'agence repose sur une prévision à fin 2015 d'une trésorerie de 2 M€ et d'un fonds de roulement de 25 M€ correspondant à une dizaine de jours de paiement.

En conclusion de ma réponse, je souhaiterais souligner que le IX^{ème} programme pluriannuel de l'agence de l'eau Seine-Normandie, audité par la Cour, a permis à l'Agence, avec les services de l'État, de résorber totalement le contentieux européen sur les eaux résiduaires urbaines et que, pour l'ensemble du bassin Seine-Normandie, le pourcentage de masses d'eau en bon état pour les cours d'eau a crû de 15 points entre 2007 et 2011 passant de 22% à 37%.

L'originalité et la force des agences de l'eau, éprouvées depuis cinquante ans, résident dans le juste équilibre trouvé entre, d'une part, leurs instances de gouvernance, ancrées dans les territoires, représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau et, d'autre part, l'encadrement par l'État, par la loi et la réglementation, par son exercice de la tutelle technique et financière et par les échanges quotidiens entre la direction et les personnels des agences et les services centraux et déconcentrés de l'État.

RÉPONSE DU VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS AJACCIEN

La communauté d'agglomération du Pays Ajaccien (CAPA), en charge de l'exercice de la compétence assainissement pour le compte de ses dix communes membres, souhaite préciser les éléments administratifs, techniques et financiers suivants :

Contexte administratif, réglementaire et technique du projet d'extension de la station d'Afa :

Par courrier en date du 21 janvier 2014, l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse (RMC) notifiait à la CAPA la demande de remboursement des aides attribuées pour l'extension de la station d'épuration d'Afa.

Pour mémoire, les travaux prévus dans la convention 2009-0213 étaient les suivants :

- Implantation d'un déversoir d'orage*
- Amélioration du prétraitement*
- Ajout d'une filière de type biodisques de 1200 EH portant la capacité totale de la station à 1900 EH*
- Augmentation de la capacité de la filière boues*

Les travaux d'extension de la capacité de la station ont consisté en la mise en œuvre de 3 modules biodisques d'une capacité de 400 EH chacun en parallèle de la filière de type lit bactérien existante.

La capacité totale de l'ouvrage a ainsi été portée à 1900 EH soit une charge de 114 kg/jour de DBO5.

Le projet a fait au préalable l'objet d'un dossier de déclaration 2008-8 en date du 14 février 2008, sur la base d'une charge polluante de 2500 EH soit 150 kg/jour de DBO5. Cette capacité correspondant à une extension future, à ce jour, non réalisée par la CAPA et non prise en compte dans la convention des aides de l'Agence.

Aussi, les résultats en concentration et rendement prescrits dans le dossier de déclaration, en référence à l'arrêté du 22 juin 2007, correspondent à une station de 2500 EH et non à un ouvrage de 1900 EH.

La prise en compte de la capacité réelle de l'ouvrage de 1900 EH tel que réalisé et subventionné par l'Agence, effectivement inférieure à

120 kg/j de DBO5, impose selon l'arrêté du 22 juin 2007 les résultats suivants :

DBO5 – concentration 35 mg/l Rendement : >60%

DCO Rendement : >60%

MES Rendement : >50%

La CAPA souhaite préciser que ces résultats, prescrits par l'arrêté du 22 juin 2007, sont atteints.

Contrôles exercés par la collectivité et l'Agence de l'Eau RMC :

En effet, les bilans réalisés par le laboratoire agréé depuis le 01 août 2011 – date de mise en service de la nouvelle installation –, les analyses complémentaires réalisées par le délégataire qui a consenti un effort particulier d'exploitation à la demande de la CAPA ainsi que le contrôle inopiné réalisé par le laboratoire mandaté par l'Agence sont tous conformes à ces exigences depuis le mois de novembre 2012 (excepté le 5 novembre 2013 en raison d'une pluie exceptionnelle de 69,4 mm enregistrée la veille).

Ces résultats attestent de la conformité des rejets à la réglementation applicable.

Appel en garantie du constructeur pour la réfection des équipements

Malgré la conformité des résultats susmentionnés, la technologie des biodisques présentait des défauts mécaniques nécessitant des interventions répétées du délégataire ainsi qu'une usure prématurée du matériel.

Dans ce cadre la CAPA informait l'Agence de l'Eau RMC que les équipements mis en place ne donnaient pas totalement satisfaction et qu'ils seraient renouvelés à neuf au titre de la garantie du constructeur.

Les travaux de réfection sont à ce jour parfaitement achevés et les équipements totalement fonctionnels.

Contestation de la décision de l'Agence de l'Eau RMC

Relativement à l'affaire citée en objet, il est précisé à la Cour que :

Le 20 mars 2014, la CAPA formait un recours administratif préalable contre cette décision.

Le 2 avril 2014, l'Agence de l'Eau confirmait sa décision de réfaction totale de l'aide accordée et émettait un titre de recette

exécutoire aux fins de remboursement de ladite aide dont le montant s'élève à 260 142 €.

Aussi compte tenu des précisions techniques précitées, attestant du bon fonctionnement de la station au regard de sa capacité effectivement mise en œuvre, la CAPA a fait valoir ses intérêts devant les juridictions compétentes en vue d'obtenir l'annulation de la décision de réfaction.

Les conclusions ne sont, à ce jour, pas connues.

La CAPA précise par ailleurs que cette décision n'entache pas la qualité des relations établies avec l'Agence de l'Eau RMC depuis plus de dix ans ; il convient en effet de préciser que l'organisation déployée répond pleinement aux attentes des collectivités notamment au regard de la connaissance parfaite du territoire et des opérations suivies avec régularité, depuis plusieurs années, par un même interlocuteur de l'Agence.

La CAPA souligne également la précision du contrôle exercé a priori relativement aux demandes de financement et à la définition de l'assiette subventionnable des opérations.

Enfin, il convient de noter la pertinence de l'axe technique et financier impulsé par l'Agence de l'Eau qui privilégie les filières robustes et efficaces permettant de limiter le coût d'exploitation et l'impact financier sur la facture d'eau de l'utilisateur.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL DU BASSIN SEINE GRANDS LACS

Je souhaite apporter les précisions suivantes. L'IIBRBS exploite quatre ouvrages :

- *le lac-réservoir de Pannecière mis en service en 1949*
- *le lac-réservoir Seine mis en service en 1966*
- *le lac-réservoir Marne mis en service en 1974*
- *le lac-réservoir Aube mis en service en 1990*

Ces ouvrages contribuent au soutien d'étiage indispensable pour l'alimentation en eau potable mais aussi pour la qualité de l'eau en aval de l'agglomération parisienne grâce à l'effet de la dilution des rejets des stations d'épuration.

En moyenne les apports des lacs représentent plus de 60 m³/s soit près de 30 % du débit observé à Paris et 50% sur l'axe Marne.

Les ouvrages permettent une quasi suppression du nombre de jours de défaillance par rapport aux seuils de crise renforcée définis par le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine-Normandie et l'arrêté cadre du bassin.

Leur contribution significative aux débits observés le long des axes régulés et dans les nappes sous influence favorise une continuité des usages même lors des années les plus sèches.

Aussi depuis 2007, l'Agence de l'Eau Seine Normandie subventionne les travaux de réhabilitation des ouvrages de l'Institution.

Lors des années 2010-2012, le financement des importants chantiers de réhabilitation du canal d'aménée Seine et de confortement du barrage de Pannecière a été compromis par les conséquences de la crise financière internationale qui s'est traduite pour les collectivités locales par un assèchement des crédits proposés par le secteur bancaire.

L'Institution consciente de ses responsabilités a alors sollicité l'Agence de l'Eau pour un prêt exceptionnel de 2,796 M€, ce soutien étant possible au titre du IX^{ème} programme de l'Agence.

Ce prêt a été accordé par sa commission des aides le 6 décembre 2011. Sur 10 ans, ce prêt sera remboursé à partir de 2017 conformément aux stipulations de la convention d'aide.

Je précise qu'afin d'assurer au plus vite un fonctionnement optimal de ses ouvrages, l'Institution a également dû pour faire face à cette crise financière imprévisible solliciter l'État.

Compte tenu des enjeux, le financement de ces deux opérations a également été pris en compte, lors de la révision du contrat de projets interrégional État régions (CPIER).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT FRANCILIEN

Pour ce qui concerne le SIAAP, en tant que Président de cette institution, je veux d'abord souligner mon attachement au dispositif en place qui permet réellement d'animer la politique de l'eau au niveau du bassin. Dans le cadre de nos actions de coopération décentralisée, j'ai pu mesurer à plusieurs reprises combien le dispositif combiné comité du bassin/agence de l'eau est efficace. Dans plusieurs pays des structures de gestion de l'eau par bassin ont été installées mais sans le levier financier « agence de l'eau ». On constate alors que, faute de moyens financiers,

les politiques de l'eau peinent à se mettre en place. Une des clés de réussite du système français repose sur l'existence de ce couplage.

Au-delà de cette appréciation générale, concernant les collectivités locales, je veux aussi souligner l'importance d'avoir un dispositif financier assurant une certaine mutualisation de moyens financiers permettant ainsi une répartition des capacités de financement en fonction des besoins en matière de réhabilitation et de renouvellement. Dans ce contexte, la préservation de cet outil me paraît d'autant plus nécessaire.

Les extraits du rapport me conduisent à faire les observations suivantes. La première concerne la note figurant dans le renvoi de bas de page relatif à la prime pour épuration. Il y est indiqué que celle-ci est « versée aux distributeurs d'eau qui maintiennent les performances de leur dispositif d'assainissement ». Ceci n'est pas exact. La prime pour épuration est versée au maître d'ouvrage du dispositif d'épuration ou à son gestionnaire. Le SIAAP en tant que propriétaire et exploitant de ses stations d'épuration est le bénéficiaire de la prime pour épuration et non le distributeur d'eau. Je tiens à souligner au passage l'importance de cette aide. En effet elle constitue d'abord une incitation forte à mieux exploiter les stations d'épuration en raison de sa proportionnalité aux poids de polluants éliminés. Au passage son caractère incitatif pourrait être renforcé pour les dispositifs ayant à atteindre des performances allant au-delà des minima réglementaires pour satisfaire les objectifs de directive cadre sur l'eau.

Par ailleurs, la prime pour épuration représente une part importante des recettes de notre budget de fonctionnement : 17 % en 2013. À ce titre, toute réduction de cette prime doit être intégralement répercutée sur le prix de l'eau pour compenser la perte de recette correspondante. Je me permets d'insister sur ce point à l'heure où l'État opère des ponctions sur les fonds des agences de l'eau qui envisagent de plus en plus fermement de faire porter tout ou partie de ce prélèvement sur la prime pour épuration.

La seconde observation est relative au financement de la turbine à gaz de biocogénération du SIAAP sur le site de Seine-Aval à laquelle il est fait référence dans le rapport. Celle-ci est en mesure de produire suffisamment d'électricité pour assurer l'aération minimale des procédés biologiques en cas de panne d'électricité prolongée. Cela permet d'assurer ainsi leur maintien en vue d'un redémarrage rapide des installations. C'est sur cette base que l'Agence avait accordé son aide. Compte tenu des évolutions intervenues sur l'usine Seine-Aval, celle-ci était en situation de se trouver dépourvue de tous moyens de secours. Des groupes électrogènes de secours auraient pu assurer cette fonction

comme c'est le cas de Valenton. Groupes électrogènes pris en compte dans le coût de construction de l'usine et dans l'assiette de calcul de l'aide de cette dernière usine. Il aurait pu en être de même à Seine-Aval. Le SIAAP a préféré opter pour des turbines à biogaz qui permettent d'assurer une production quotidienne d'électricité. Au passage, il convient de préciser que sur cette opération l'Agence avait retenu une assiette réduite des deux tiers pour l'attribution de son aide, notamment pour tenir compte de la durée de retour sur investissement lié à l'économie d'achat d'électricité que permet cette installation.

Sur un plan général, je peux témoigner de la rigueur sur laquelle l'Agence de l'eau Seine-Normandie instruit nos dossiers de demandes d'aides financières. Le SIAAP s'est ainsi vu appliquer un plafonnement des aides sur deux de ses opérations importantes : l'extension de l'usine des Grésillons et la construction de la nouvelle usine de la Morée du Blanc-Mesnil (93) mais nombre d'autres dossiers font l'objet d'un plafonnement.

Sur un plan général, je me permets d'ajouter quelques commentaires.

Le premier concerne les subventions à certaines associations comme l'ASTEE, le PFE ou l'OIEAU. Ces associations rendent un service à la collectivité en général. La réduction ou la suppression des aides publiques, sous quelque forme que ce soit (subvention ou aides en nature), conduirait soit à de sérieuses difficultés soit à un financement accru par des acteurs économiques privés ce qui peut être de nature à nuire aux critères d'indépendance.

Le second concerne le recul du principe pollueur-payeur. À l'heure où des prélèvements supplémentaires sont mis en œuvre par l'État pour alimenter son budget et qui s'ajoutent à ceux assurant le financement de l'ONEMA, je ne peux que souligner leurs contributions très significatives au recul du principe payeur-pollueur. L'ensemble de ces prélèvements représentent à eux seuls plus de 13 % des recettes de l'AESN sur la durée du 10^{ème} programme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'EDF

Nous prenons note des éléments contenus dans ce rapport dont nous saluons la qualité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'EURO-DISNEY S.C.A.

Euro Disney s'est engagé dès 2003 dans une démarche d'études de faisabilité technique et financière pour la construction d'une station de retraitement de ses eaux usées. Cette démarche a été suivie par un appel d'offre pour la conception, la construction et le financement d'une station d'épuration lancé par notre société auprès des acteurs majeurs du marché. Trois entreprises ayant été consultées, il a été décidé dans un premier temps de conduire les négociations avec deux des soumissionnaires, la société Véolia, par l'intermédiaire de sa filiale OTV s'étant vue, pour finir, offrir l'exclusivité des négociations, son offre étant la plus innovante et dans la même fourchette de prix que ses concurrentes.

L'attribution du marché a cependant été subordonnée à la réalisation préalable de plusieurs conditions telles que celles relatives au foncier (achat de la parcelle auprès de l'Aménageur Public), à la réalisation des conditions d'urbanisme et de réglementation de l'environnement (permis de construire et autorisation de rejet notamment), au financement de la construction (accord de crédits et subventions possibles) et enfin aux accords des Banques et Prêteurs de notre société au titre de nos covenants bancaires.

C'est dans ces conditions qu'en 2009, Euro Disney a été en mesure de présenter un dossier de demande de subvention auprès de l'agence de l'eau Seine-Normandie, lequel mettait en exergue non seulement la partie traitement des eaux usées qui étaient alors assurée par l'usine de Saint-Thibaut des Vignes gérée par le Syndicat intercommunal d'assainissement de Marne-la-Vallée, mais encore le développement d'une partie recyclage/réutilisation des eaux grises pour les besoins de l'arrosage et du remplissage des bassins d'agrément des parcs à thèmes comprenant la construction d'un réseau de 13 kilomètres pour desservir les différents points de déversement.

Le dossier présentait un coût travaux de 18 600 000 euros HT pour une station de traitement des eaux usées équivalentes à celles produites par une population de 17 500 habitants, permettant un recyclage annuel de 700 000 m³ d'eau environ (vs 1 000 000 m³ environ d'eau potable consommée) d'une qualité A+ (baignade) définie par l'arrêté préfectoral d'utilisation établi selon les critères imposés par la DDASS. Il convient de souligner que le coût de construction lié à la partie recyclage/réutilisation est un élément justifiant un prix de référence supérieur à celui retenu dans un premier temps par l'agence de l'eau. En effet, par rapport à une station classique telle que celle de Saint-Thibaut des Vignes par exemple, celle d'Euro Disney ne se contente pas d'une simple dépollution des eaux usées ensuite rejetées dans le milieu naturel mais organise au surplus une ultrafiltration ainsi que la désinfection de l'eau ainsi recyclée, aux fins d'obtenir une eau, en sortie de station, de qualité « baignade » pour une réutilisation optimale et sans danger pour les personnes et l'environnement.

Aussi, après examen de notre dossier de demande de subvention comprenant le contrat de marché de travaux finalisé avec la société retenue aux termes de l'appel d'offre, et conformément à la convention d'aide financière conclue le 7 octobre 2010, l'Agence de l'Eau Seine-Normandie a donc retenu le montant de 16 100 000 euros de travaux éligibles comme base de la subvention de 5 271 140 euros finalement accordée. Le reste de l'investissement a été financé sur fonds propres par Euro Disney.

Il n'est pas douteux que l'investissement réalisé par Euro Disney correspondait à l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin. En effet, celui-ci retardera l'investissement que devra engager l'usine de retraitement des eaux usées de Saint-Thibaut des Vignes pour augmenter sa capacité de traitement, la population des 5 communes du Val d'Europe devant continuer d'augmenter conformément aux engagements pris par l'État dans le projet d'intérêt général du 15 septembre 2010. La ressource en eau du bassin Seine-Normandie est en outre préservée par une consommation d'eau potable plus économe puisque les bassins d'agrément, l'arrosage des espaces verts des Parcs et Hôtels de Disneyland Paris ainsi que l'irrigation du golf de 27 trous sont réalisés par l'utilisation des eaux recyclées par la station d'Euro Disney. Enfin, la construction de l'usine de retraitement et de recyclage d'Euro Disney est conforme aux dispositions de la directive « Eaux résiduaires urbaines » (ERU) de 1991, et le coût financier du traitement des boues générées par la station d'épuration est supporté par Euro Disney en lieu et place des collectivités.

Dans ces conditions, notre dossier était éligible pour son le montant de 16 100 000 euros de travaux du fait des exigences élevées de la DDASS pour l'atteinte du double objectif de traitement d'une part et de réutilisation des eaux grises d'autre part, s'agissant en outre d'un montant établi dans le parfait respect des règles de concurrence concernant l'appel d'offre et l'attribution du marché de travaux privés.

Voici les points que nous souhaitions vous soumettre, l'attribution des subventions et prêts de l'Agence de l'eau ayant été accordés conformément aux règles en vigueur et après que le Conseil d'administration de l'Agence de l'eau Seine-Normandie en a délibéré.

Nous vous confirmons par ailleurs que Euro Disney demeure très engagée en faveur d'une politique dynamique de développement durable, qui se matérialise, outre la construction de notre station de traitement et de recyclage des eaux usées, par la réalisation d'études et de travaux marquées par notre souci constant de préserver les ressources naturelles et d'utiliser les énergies renouvelables.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ALTEO GARDANNE

Nos remarques concernent exclusivement l'encadré intitulé « L'usine « Rio Tinto » Alteo, à Gardanne » et les notes afférentes.

Tout d'abord il nous semble important de rappeler les motifs qui avaient été exposés lors de la présentation de l'amendement mentionné dans la loi de finance rectificative pour 2012 :

« L'article L. 213-10-2 du code de l'environnement définit les taux maximum applicables pour chaque élément constitutif de la pollution. Ces taux sont fixés par unités géographiques cohérentes.

Pour les rejets en mer au-delà de 5 km du littoral et à plus de 250 m de profondeur (par kiloéquitor) un taux spécifique est déjà prévu pour les matières en suspension. Le présent amendement propose de créer, pour cette même unité géographique, un taux spécifique pour les matières inhibitrices.

La création d'un tel taux permettrait en effet de gérer de façon cohérente la redevance sur l'eau liée aux rejets en mer de l'usine de Gardanne, seul cas français concerné par cette unité géographique.

Ces rejets sont par ailleurs strictement encadrés par l'administration à travers les arrêtés préfectoraux d'exploitation, qui imposent déjà des prescriptions majeures à l'industriel, menant

notamment à l'arrêt au plus tard en 2016 des rejets de résidus inertes en mer en vue du respect de la convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée.

Alors que l'application des taux actuels conduirait à faire supporter une redevance sur l'eau exorbitante et condamnerait inmanquablement le site à très court terme, cette gestion indépendante de cette unité géographique cohérente et unique en France permettra à l'administration d'appliquer une redevance cohérente avec l'impact environnemental de l'usine tout en lui permettant de poursuivre son activité qui représente près de 490 emplois directs sur le site, et génère plus de 580 emplois dans la sous-traitance. »

Il nous semble par ailleurs utile de rappeler que la redevance sur l'eau due par l'entreprise a très fortement augmenté au cours des dernières années, pour passer d'un montant de l'ordre de 560 k€ par an entre 1999 et 2003 pour atteindre un montant de 2 600 k€ en 2012. Cela représente une augmentation de 360 % en 9 ans, alors que dans le même temps les quantités de résidus de bauxite rejetées en mer ont diminué de 40 %.

Aussi faut-il rappeler que les rejets en mer de l'usine de Gardanne sont réglementés et font l'objet d'un suivi indépendant par un Comité Scientifique de Suivi nommé par le Préfet. Ce comité produit un rapport annuel présenté au Coderst des Bouches-du-Rhône. Les travaux réalisés par le comité, tels que présentés en Coderst le 10 septembre 2014 suite à la dernière campagne en mer réalisée en 2012, ont conduit à montrer que le rejet de l'usine de Gardanne était sans effet toxique sur le milieu et sans impact sanitaire, résultats conformes à ceux issus des campagnes en mer de 1997, 2002 et 2007.

Il semble ainsi utile de mettre en regard l'impact réel sur le milieu et le montant de la redevance due. Les taux et les plafonds spécifiques en vigueur semblent justement viser à maintenir une certaine proportionnalité entre impact et redevance.

Concernant la taxation des matières en suspension, nous rappelons que l'entreprise, dans le cadre de la convention de Barcelone, s'est engagée à arrêter tout rejet de résidus solides de bauxite en mer au plus tard le 1^{er} janvier 2016, engagement repris dans son arrêté d'exploiter. L'augmentation très significative du taux sur les matières en suspension en 2016 permettra ainsi de garantir l'arrêt des rejets en mer de résidus solides après cette date.

2

L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence : une construction inaboutie

PRÉSENTATION

Le marché de l'électricité recouvre les activités de production, de transport et de distribution, ainsi que la fourniture d'électricité aux consommateurs. Ce marché a longtemps été caractérisé en France par le quasi-monopole d'EDF, son opérateur historique depuis 1946.

La réglementation de ce marché a fortement évolué depuis 1996 sous l'impulsion de trois directives européennes⁸⁵. L'objectif est de créer un marché intérieur de l'énergie capable de contribuer à la fois à la sécurité d'approvisionnement de l'Union européenne, à la compétitivité de son économie et à son développement durable. Ce choix a marqué une rupture avec la situation préexistante marquée par la prépondérance de monopoles nationaux intégrés.

L'enquête de la Cour des comptes⁸⁶ a cherché à mesurer le degré de réalisation de l'ouverture du marché correspondant aux engagements de l'État, et à analyser les conséquences des modalités de transposition sur l'organisation et le fonctionnement du marché de l'électricité ainsi que sur les consommateurs.

Le dispositif actuellement retenu au niveau communautaire ouvre simultanément à la concurrence les activités de production et de fourniture, tout en mettant en place une régulation des activités de réseaux (transport et distribution) exercées en France par RTE et ERDF, dont l'indépendance de gestion vis à vis de l'opérateur historique EDF reste à parachever.

⁸⁵ Directives 96/92/CE du 19 décembre 1996, 2003/54/CE du 23 juin 2003 et 2009/72/CE du 13 juillet 2009.

⁸⁶ L'instruction de la Cour s'est achevée pendant les discussions sur la loi de transition énergétique.

Parallèlement, il établit une régulation fondée sur des autorités nationales – la commission de régulation de l'énergie (CRE) en France – encadrées à partir de 2009 par une autorité européenne de coopération, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER).

Près de 20 ans après la première directive, l'ouverture du marché apparaît très partielle et le poids de l'opérateur historique EDF reste largement prédominant. Si les grands industriels fortement consommateurs se sont rapidement inscrits dans la logique de l'ouverture, l'impact pour les particuliers et les petites entreprises reste marginal : mi 2014, moins de 6,7 % de leur consommation était couverte par des offres de marché.

La Cour s'est attachée à étudier successivement :

- l'évolution chaotique de la réglementation, marquée par une forte instabilité législative ;

- l'impact de l'ouverture sur les consommateurs et les progrès possibles ;

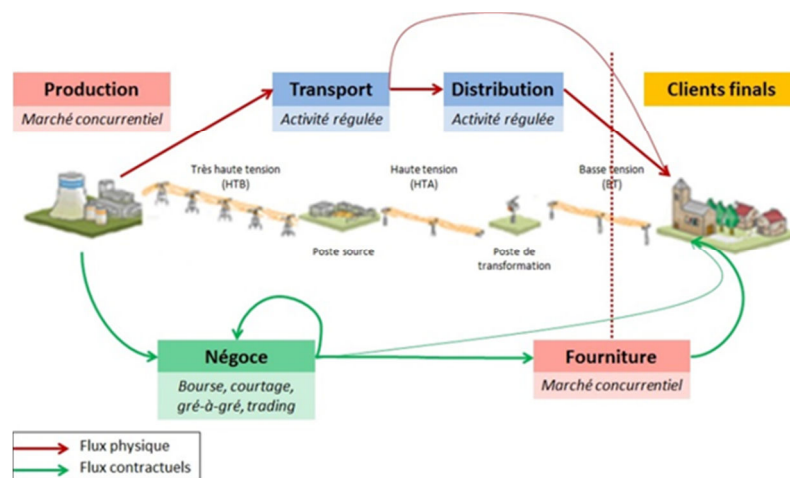
- les différents segments de marchés amont : la production encore largement dominée par l'opérateur historique et le négoce perturbé par les dispositifs réglementés ;

- la régulation, dont les acteurs doivent s'inscrire dans une démarche plus volontariste.

Le marché de l'électricité

Le marché de l'électricité est organisé autour de quatre grandes activités : la production, le transport, la distribution et la fourniture (ou commercialisation). À cela s'ajoutent des activités financières et contractuelles de négoce.

Image n° 1 : les segments du marché de l'électricité



Le segment de la production est ouvert à la concurrence en France depuis 2000. Les moyens de production sont appelés successivement en commençant par les moins coûteux jusqu'à ce que l'ensemble de la demande soit couverte. Le coût marginal de production du dernier moyen appelé détermine le prix de l'électricité sur le marché de gros.

Le transport constitue un monopole naturel régulé, exercé par RTE et rémunéré par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) qui est fixé par le régulateur national (la commission de régulation de l'énergie – CRE).

La distribution (qui apporte l'électricité du réseau de transport jusqu'aux sites de consommation) est aussi régulée. L'activité est exercée par les concessionnaires des réseaux de distribution⁸⁷, essentiellement ERDF, et également rémunérée par le TURPE.

⁸⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. Les concessions de distribution d'électricité, p. 105-217. La Documentation française, janvier 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La fourniture (ou commercialisation) est complètement ouverte à la concurrence depuis le 1^{er} juillet 2007. Elle consiste à vendre l'électricité aux consommateurs finaux. Selon leur situation, ceux-ci peuvent opter pour des offres de marché ou pour les tarifs réglementés.

I - Une construction juridique laborieuse, conséquence des tergiversations de l'État

Le processus d'ouverture s'est étendu sur une longue période, avec de fréquentes évolutions législatives et réglementaires qui n'ont pas permis aux acteurs du secteur de l'énergie de bénéficier de la visibilité nécessaire.

A - Un foisonnement législatif qui illustre un processus chaotique

L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence a fait l'objet en France d'un véritable foisonnement législatif, marqué par des dispositions transitoires ou des revirements (cf. tableau n° 1).

La France a d'abord choisi de transposer les obligations minimales⁸⁸. Par la suite, les transpositions des directives sont toujours intervenues tardivement, parfois avec retard sur les échéances communautaires. L'ouverture à la concurrence est certes intervenue dès 1999 pour les gros consommateurs industriels, puis à partir du 1^{er} juillet 2004 pour les industriels et enfin à partir du 1^{er} juillet 2007 pour les particuliers et petites entreprises.

Au-delà des délais de transposition, plusieurs éléments ont freiné l'ouverture à la concurrence :

- la loi de 2004 précise⁸⁹ que « les dispositions du code des marchés publics n'imposent pas à l'État, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics d'exercer »

⁸⁸ D'autres pays européens avaient au contraire anticipé les orientations communautaires, en prenant les premières mesures d'ouverture dès 1989, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ou en 1992 la Suède.

⁸⁹ Article L. 331-4 du code de l'énergie.

leur droit à changer de fournisseur. Cette disposition ne deviendra caduque qu'avec la disparition de certains tarifs réglementés de vente, fin 2015 ;

- les modalités d'application de la possibilité de revenir aux tarifs réglementés pour les consommateurs ayant opté pour un contrat de marché (dit principe de réversibilité) ont été modifiées à six reprises entre 2005 et 2010. Cette instabilité a pu nuire à la visibilité nécessaire aux différents acteurs.

Enfin, de nombreuses mesures transitoires ont ajouté à la complexité de la situation.

Tableau n° 1 : liste des dispositions européennes et législatives encadrant le marché de l'électricité

Directive 96/92/CE du 19 décembre 1996
Loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité
Loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie
Directive 2003/54/CE du 23 juin 2003
Loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz
Loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique
Loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie
Dispositions de la loi du 5 mars 2007
Dispositions de la loi du 21 janvier 2008 relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel
Directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009
Loi du 7 juin 2010 autorisant le retour aux tarifs réglementés
Loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME)
Ordonnance du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie
Loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre
Dispositions de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation

Source : Cour des comptes

B - Des contentieux qui ont poussé à l'ouverture

Les modalités de transposition retenues par la France et les dispositions pratiques d'ouverture à la concurrence ont conduit à des contentieux ouverts :

- au niveau national : la décision du Conseil de la concurrence du 28 juin 2007, relative à une plainte de la société Direct Energie, a permis un premier accès à la production nucléaire via des appels d'offres pour les fournisseurs alternatifs ;

- au niveau communautaire : un avis motivé⁹⁰ du 12 décembre 2006 de la Commission européenne a contesté l'existence de tarifs réglementés pour les consommateurs professionnels.

Ces contentieux, ainsi que le risque d'autres procédures, ont conduit les pouvoirs publics à une nouvelle réforme, précédée d'une large concertation, en particulier dans le cadre de la commission présidée par M. Paul Champsaur en 2008/2009.

La loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (dite « loi NOME ») met en place des innovations importantes mais dont la portée est amoindrie par leur complexité et les délais de mise en œuvre.

La loi réforme progressivement les tarifs réglementés applicables aux professionnels et aux particuliers (cf. *infra*).

Un dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH, cf. *infra*) est institué. Il confirme le droit pour les fournisseurs alternatifs de recourir à des volumes définis d'électricité nucléaire à un tarif fixe.

II - Des bénéfices peu perceptibles pour les consommateurs

Insuffisamment informés des conditions de l'ouverture du marché, les particuliers ont été peu nombreux à opter pour les offres alternatives. Celles-ci pourraient se développer avec l'évolution des tarifs réglementés et la généralisation des compteurs communicants.

⁹⁰ Phase intermédiaire de la procédure contentieuse entre la mise en demeure et la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

A - Une très faible ouverture pour les consommateurs

1 - Une pénétration des offres de marché très limitée auprès des particuliers et des petites entreprises

Au 30 juin 2014, 36,2 millions de sites de consommation (entreprises et particuliers) étaient éligibles au marché concurrentiel de l'électricité, pour une consommation annuelle de 459 TWh.

Parmi les clients finaux, deux blocs de consommation se dégagent : 41 000 grands sites industriels absorbent 41 % des volumes, alors que les 31,2 millions de particuliers et de petites entreprises en consomment 35 %.

**Tableau n° 2 : structure de la consommation finale
au 30 juin 2014⁹¹**

Sites de consommation	Industriels			Particuliers et PME	Total
	Grands	Moyens	Petits		
Puissance	> 250 kVA		≤ 36 kVA	≤ 36 kVA	
Clients, en milliers	41	442	4 491	31 242	36 216
Répartition	0,1 %	1,2 %	12,4 %	86,3 %	100 %
- offres de marché	15 %	5 %	14,5 %	9 %	
- dont alternatifs	6 %	1 %	9,5 %	9 %	
Volumes en TWh	178	61	44	152	435
Répartition	41 %	14 %	10 %	35 %	100 %
- offres de marché	58,5 %	5 %	15,5 %	6,7 %	
- dont alternatifs	30 %	1 %	10,5 %	6,7 %	

Source : CRE

La pénétration de la concurrence reste donc encore marginale pour les particuliers et les petites entreprises. 9 % des sites, représentant 6,7 % de la consommation, ont recours aux offres de marché⁹². EDF est toujours assimilée au tarif réglementé, jugé plus attractif. Son offre de marché est très faible ; elle n'approvisionne qu'environ 7 000 sites résidentiels. GDF-Suez domine le marché concurrentiel. Les opérateurs historiques demeurent perçus comme les opérateurs de référence.

⁹¹ EDF est l'opérateur historique intégré, seul habilité à proposer les tarifs réglementés de vente. Les offres de marché sont proposées à la fois par EDF et par les fournisseurs alternatifs qui le concurrencent. GDF-Suez, opérateur historique pour le gaz, est un fournisseur alternatif sur le marché de l'électricité.

⁹² Source : CRE, Observatoire des marchés de l'électricité et du gaz naturel, 2^e trimestre 2014.

Pour les autres sites raccordés au réseau⁹³, la situation est contrastée. 13,7 % des sites représentant 40,6 % de la consommation sont en offres de marché. L'ouverture a surtout été tirée par les industriels électro-intensifs⁹⁴. 15 % des grands sites (qui représentent 178 TWh de consommation) ont opté pour des offres de marché. En volume, ces clients se répartissent à parts sensiblement égales entre les fournisseurs historiques et alternatifs.

2 - Des consommateurs très peu au fait de l'ouverture à la concurrence et peu assistés par le médiateur

L'information des consommateurs relève, pour une part essentielle, des fournisseurs et du médiateur national de l'énergie (MNE). Elle présente des résultats décevants. Si la fréquentation du portail internet (www.energie-info.fr) a fortement augmenté en 2013 (+ 58 %, avec 934 000 visites), probablement en raison de l'annonce des hausses de tarifs, le niveau d'information des consommateurs reste néanmoins limité. Le « baromètre Energie-info » de septembre 2013 (enquête annuelle CSA pour la CRE et le MNE) montre ainsi que seuls 53 % des consommateurs ont connaissance de la possibilité de changer de fournisseur. 72 % pensent encore que EDF et GDF-Suez sont une même entreprise.

La faible visibilité du médiateur (son taux de notoriété était de 23 % en 2013) et sa pratique de la médiation (refus de toute coopération avec les médiateurs d'EDF et GDF-Suez) n'aident guère les consommateurs dans leurs démarches. Il en va de même de l'importance des demandes jugées irrecevables : 76 % en 2013.

L'amélioration de l'information viendra d'abord de la politique de communication des fournisseurs. Mais une réflexion sur la stratégie de communication des entités publiques serait également souhaitable. En effet, de nombreux sites publics diffusent des informations sur le même sujet : outre celui du MNE, c'est le cas des sites de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'institut national de la consommation, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la direction générale de l'énergie et du climat.

⁹³ Établissements industriels, commerciaux ou de service, services publics, collectivités territoriales, raccordés au réseau.

⁹⁴ Chimie, sidérurgie, etc.

3 - Une facture d'électricité peu sensible à la mise en concurrence

La facture de référence⁹⁵ définie par la Commission de la régulation de l'énergie (celle d'un client de base consommant 2,4 MWh au tarif réglementé) a augmenté de 3,3 %, entre 2011 et 2012, puis de 3,2 % entre 2012 et 2013. Ces augmentations incluent à la fois les hausses du tarif réglementé de vente et celles de la contribution pour charges de service public. Comme la facture se décompose approximativement en trois parties comparables⁹⁶, il est difficile pour le particulier consommateur de mesurer directement les effets de l'ouverture à la concurrence à partir de celle-ci. Les factures n'ont pas été sensibles à la forte baisse récente des prix de gros de l'électricité⁹⁷, ni pour les offres concurrentielles en raison de la faible part de l'énergie dans la facture finale (32 %), ni pour les tarifs réglementés construits, jusqu'au 1^{er} novembre 2014⁹⁸, sur la base des coûts de production d'EDF.

Alors que le principal motif du changement de fournisseur est la recherche de meilleurs tarifs, les offres de marché se différencient relativement peu à la baisse par rapport au tarif réglementé, avec des écarts allant de - 4 % à + 27,5 % selon la CRE. La différenciation des services offerts n'intervient qu'en seconde justification. L'argument environnemental n'est évoqué par les consommateurs que dans 2 % des cas.

⁹⁵ Courant 2013, elle s'établissait à 386 € TTC/an et dépasse 400 € TTC/an en 2014. Source CRE, Observatoires trimestriels du marché de détail de l'électricité.

⁹⁶ Entre la production (32 % de la facture totale, selon le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Panorama énergie-climat, 2013) et les coûts commerciaux ; le transport et la distribution (service public payé par le TURPE) ; et les taxes et contributions (dont la contribution au service public de l'électricité, CSPE).

⁹⁷ - 13,8 % pour le prix *spot* sur la moyenne des 12 derniers mois en juillet 2014.

⁹⁸ Date d'application du décret du 28 octobre 2014 modifiant le décret n° 2009-975 du 12 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité et arrêté du 30 octobre 2014 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité. Ces textes définissent la formule d'élaboration des tarifs par empilement des coûts.

4 - Un gestionnaire de réseau de distribution (ERDF) trop lié à sa maison mère (EDF)

ERDF assure la connexion entre les fournisseurs et la très grande majorité des clients⁹⁹. Sa position est donc cruciale dans le jeu de la concurrence, d'autant plus que la proximité avec EDF, sa maison mère, reste importante.

Comme gestionnaire du principal réseau de distribution, il doit être indépendant et totalement neutre vis-à-vis des différents acteurs du marché de l'électricité. RTE, opérateur du réseau de transport disposant du même actionnaire unique (EDF), a la même obligation de neutralité et s'en acquitte¹⁰⁰, comme le montre la certification de son indépendance par la CRE en 2012.

Le processus d'autonomisation d'ERDF doit donc être significativement renforcé en droit et en pratique, comme la direction de l'entreprise en manifeste la volonté. En réponse à diverses recommandations de la CRE et aux dysfonctionnements identifiés en 2013, ERDF a engagé en juin 2013 un plan de 37 actions visant à garantir son indépendance dans le domaine des relations clients, des ressources humaines, des achats et des systèmes d'information. La réalisation de ces engagements fera l'objet d'un suivi par le régulateur.

La Cour recommande d'accroître encore l'indépendance d'ERDF par rapport à sa maison mère en renforçant les pouvoirs de son directoire, en développant son autonomie de fonctionnement et en mettant fin à toute pratique amenant à confondre les images des deux entreprises.

⁹⁹ ERDF n'est pas en relation contractuelle avec la majorité des clients qui ont un « contrat unique » avec leur fournisseur.

¹⁰⁰ Une difficulté majeure rencontrée par RTE tient à l'interdiction de rapprochement avec d'autres gestionnaires de réseaux de transport européens qui résulte du maintien d'un lien capitalistique avec EDF. En conséquence le développement à l'international de RTE est gelé. EDF s'est d'ailleurs organisée pour développer à son niveau une activité de transport d'électricité à l'international.

B - Les progrès possibles

1 - La fin des distorsions induites par les tarifs réglementés

Les tarifs réglementés de vente¹⁰¹ restent donc prédominants chez les particuliers et les petites entreprises tandis que les offres de marché se différencient peu.

Il n'en va pas de même pour les tarifs vert et jaune, dédiés aux consommateurs industriels¹⁰². Contestés par les fournisseurs alternatifs, la loi de 2010 organise leur disparition au 1^{er} janvier 2016 qui entraînera le report en offres de marché de 132,1 TWh de consommation annuelle soit 28,5 % de la consommation totale.

Pour les consommateurs particuliers et petites entreprises (puissance de raccordement inférieure ou égale à 36 kVA), le tarif réglementé de vente est le tarif bleu. Sa part de marché est hégémonique¹⁰³. Les études de la CRE montrent que le niveau du tarif bleu, sans bloquer la concurrence, fait persister une distorsion en défaveur des offres de marché.

En effet, le niveau du tarif bleu ne permet pas de couvrir les coûts complets de la fourniture d'électricité par l'opérateur historique (situation désignée sous le terme de « ciseau tarifaire »). Malgré la hausse de 5 % du tarif bleu intervenue en juillet 2013, la CRE estimait que l'écart était encore significatif (4,4 %). La seconde hausse de 5 %, prévue par le gouvernement pour le 1^{er} août 2014, devait résorber cet écart. Mais une décision ministérielle a annulé cette hausse, remettant en cause la perspective du rattrapage du ciseau tarifaire.

Celui-ci fragilise la capacité d'EDF à couvrir ses coûts complets et donc à maintenir sa capacité d'investissement. De plus, en fixant artificiellement un prix de l'électricité inférieur à son coût complet de production, il renvoie une information faussée et contraire aux

¹⁰¹ En sus des tarifs réglementés décrits ici, des dispositions spécifiques d'accompagnement des consommateurs en situation précaire ont été mises en place. Ces dispositions sont neutres du point de vue de la concurrence.

¹⁰² Tarifs jaune et vert pour les consommateurs ayant souscrit une puissance supérieure à 36 kVA (jaune) et 250 kVA (vert).

¹⁰³ Au 31 décembre 2013, sur le segment résidentiel (les particuliers), le tarif bleu capte 92 % du nombre de sites et 91 % du volume de consommation (soit 116,5 TWh). Sur le segment des petits sites non résidentiels, le tarif bleu couvre 85 % du nombre de sites et 85 % du volume de consommation (soit 39,1 TWh).

orientations politiques exprimées dans le cadre de la transition énergétique.

La loi NOME de 2010 a introduit deux évolutions positives : le tarif réglementé sera calculé par empilement des coûts¹⁰⁴ et la CRE jouera un rôle prépondérant dans la définition de ce tarif¹⁰⁵. Cet empilement des coûts est construit notamment à partir du coût d'approvisionnement à l'ARENH, du coût du complément d'approvisionnement sur les marchés, des coûts de transport et de distribution et des coûts de commercialisation d'EDF.

Ces deux évolutions permettent de rendre plus rationnelle l'évolution des tarifs réglementés. Elles constituent une avancée vers la reconnaissance de la réalité des coûts que doivent refléter les tarifs. Ce mode de calcul permettra une convergence des tarifs réglementés avec les coûts de fourniture constatés par les opérateurs concurrentiels sur le marché. La distorsion de concurrence alimentée par un tarif bleu inférieur au coût complet du service devrait alors être résorbée ; la compétition entre fournisseurs pourra s'exprimer sur ce segment de marché et le tarif réglementé enverra un signal économique approprié au consommateur, conforme à la vérité des coûts.

Les principes d'empilement et d'évolution vers la réalité des coûts et les pouvoirs de la CRE tels que définis par la loi NOME constituent autant d'avancées pour respecter l'objectif d'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence.

2 - Une diversification des offres grâce aux compteurs communicants

Les fournisseurs alternatifs ont de faibles marges de différenciation par les prix de vente. Mais ils pourraient se différencier par leurs offres commerciales, en lien avec les profils de consommation des clients. Les données de consommation aujourd'hui accessibles ne l'ont pas permis

¹⁰⁴ Depuis la publication de l'arrêté du 30 octobre 2014 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité, la disposition de la loi NOME consistant à construire le tarif par empilement des coûts est effective.

¹⁰⁵ La mise en œuvre de cette dernière disposition n'interviendra qu'au 31 décembre 2015.

mais la généralisation des compteurs communicants dans le cadre du projet Linky¹⁰⁶ pourrait changer la donne.

Ces compteurs rendent accessibles des données de consommation plus fines que celles actuellement collectées par ERDF. En transmettant ces informations aux consommateurs et aux fournisseurs, le projet Linky permettra aux seconds d'adapter les prestations qu'ils apportent aux premiers. Des offres commerciales pourront être adaptées au profil de consommation des ménages, sur le modèle des tarifs heures pleines/heures creuses. Par la suite, des fonctionnalités¹⁰⁷ complémentaires pourront être installées, ne relevant pas de ERDF mais permettant aux fournisseurs de proposer aux consommateurs des options tarifaires sur mesure.

La diversité future des offres commerciales exige toutefois que les fournisseurs disposent tous d'un niveau d'information comparable et qu'ERDF respecte la neutralité à laquelle il est tenu. Un avis de l'Autorité de la concurrence sur le dispositif permettrait d'en avoir l'assurance. La décision de l'Autorité de la concurrence du 9 septembre 2014 relatif au marché du gaz, obligeant GDF-Suez à ouvrir à ses concurrents ses fichiers clients dans la perspective de la fin prochaine des tarifs réglementés de vente, est une illustration des enjeux concurrentiels.

Par ailleurs le succès du projet Linky reste suspendu à des perspectives financières fragiles (la valeur actuelle nette du projet à l'échéance de 2034 ne serait que de 0,2 Md€ pour un investissement de 5 Md€). En outre, ERDF a besoin, pour un investissement de cette taille et de cette durée, d'une forte visibilité sur le contexte réglementaire (le régime des concessions) et tarifaire (l'évolution du TURPE).

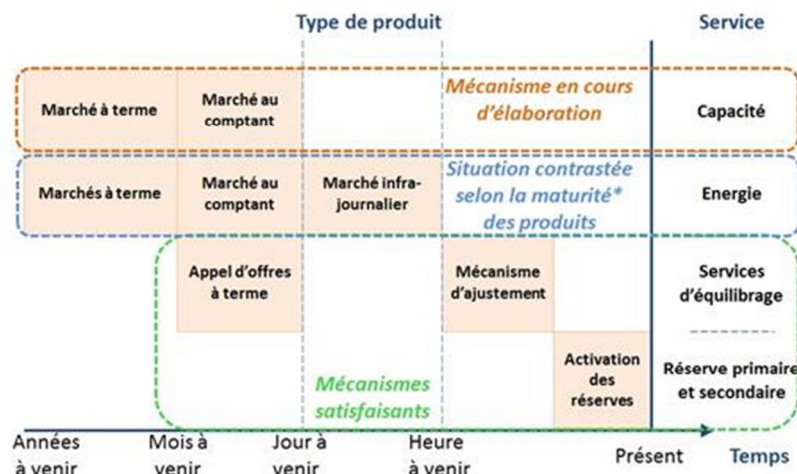
¹⁰⁶ Les compteurs communicants se développent rapidement dans le monde. Selon ERDF, leur nombre devrait passer de 50 millions en 2010 à 200 millions en 2020. En France, le projet Linky porté par ERDF prévoit le remplacement de 35 millions de compteurs à l'horizon 2020, avec une première de 3 millions d'ici fin 2016.

¹⁰⁷ Par exemple des matériels commercialisés par des industriels de la domotique pour piloter des équipements ménagers ou des bornes de recharge de véhicules électriques.

III - Des avantages en demi-teinte pour le fonctionnement du marché

Avec l'ouverture à la concurrence, le recours aux marchés s'est généralisé. Qu'il s'agisse d'assurer l'approvisionnement de ses clients, d'équilibrer en permanence le système électrique ou de garantir la capacité nécessaire pour passer les pointes de consommation, des mécanismes de marché peuvent être mobilisés ou sont en cours de définition.

Image n° 2 : les différentes fonctions du marché de l'électricité



Source : Cour des comptes

* La maturité désigne l'horizon temporel de réalisation de l'échange.

Pour assurer l'équilibre permanent du système électrique, ces mécanismes sont ouverts et satisfaisants. Des dispositifs sont en cours d'élaboration pour passer les pointes de consommation¹⁰⁸. La Cour a donc focalisé son analyse sur les mécanismes de négoce (bourse et gré à gré) qui permettent aux fournisseurs d'assurer l'approvisionnement de leurs clients et aux producteurs d'écouler leur électricité.

¹⁰⁸ Ils portent à la fois sur des mécanismes de capacité (s'assurer de la disponibilité de moyens de production) et d'effacement (réduire volontairement et ponctuellement la consommation).

A - Des fournisseurs en nombre restreint

Malgré l'ouverture à la concurrence¹⁰⁹, le secteur tend à se concentrer autour, outre EDF, de quelques grands acteurs intégrés ou en quête d'intégration. GDF-Suez s'appuie sur ses capacités de production en plus du recours à l'ARENH, sa clientèle d'abonnés au gaz et le développement d'offres bi-énergies (électricité et gaz). Direct Energie fonde sa stratégie sur un important portefeuille de clients (particuliers et PME) en utilisant l'ARENH comme source d'approvisionnement. Les groupes européens présents en France visent les grands sites industriels et le renouvellement à venir des concessions hydroélectriques. Enfin, l'électricité verte constitue un marché de niche sur lequel des acteurs comme la coopérative Enercoop recrutent des clients prêts à accepter un surcoût.

B - Une production fortement concentrée

La concentration est encore plus marquée sur le segment de la production. Au 31 décembre 2013, cinq producteurs (EDF, GDF-Suez, E.ON, Direct Energie et Alpiq) représentaient plus de 106 GW, soit 82,8 % de la puissance installée en France. EDF concentre à elle seule 75 % de celle-ci.

Un mouvement de consolidation général à l'échelle européenne

En Allemagne, les quatre grands acteurs historiques – RWE, E.ON, Vattenfall et EnBW, prédominent sur le marché de la production (73 % des capacités de production) mais leur part de marché dans la fourniture est en baisse (45 % en 2012, - 6 points par rapport à 2008). Le projet E.ON de scinder ses activités de production pourrait modifier cette situation.

Au Royaume-Uni, le marché de la production est réparti entre sept grands groupes et EDF est le premier producteur en volume (22 % de parts de marché). Le marché de la fourniture est partagé entre six acteurs, dont le premier, British Gas, n'atteint que 25 %.

¹⁰⁹ La liste des autorisations mentionne 148 entreprises locales de distribution et 70 opérateurs alternatifs, dont une trentaine d'énergéticiens, une douzaine de grands consommateurs et une vingtaine de banques et de sociétés de trading, parmi lesquels EDF Trading. Seuls 14 fournisseurs alternatifs sont effectivement actifs sur au moins un segment de clientèle.

En Italie, l'opérateur historique ENEL reste à la fois le premier producteur (26,4 % en 2011) et le premier fournisseur du pays, avec 86 % des volumes livrés en 2011.

En Espagne, trois acteurs concentrent les trois quarts des capacités de production d'électricité en 2013 : IBERDROLA (29 %), ENDESA, rachetée par ENEL (26 %) et Gas Natural Fenosa (20 %). Sur le marché de la fourniture, ENDESA et IBERDROLA représentent plus de 80 % des volumes livrés, avec respectivement 45 et 37 % de parts de marché.

Dans sa conception initiale, l'ouverture de la production à la concurrence devait résulter du développement de capacités nouvelles. Mais le marché de l'énergie, marqué par la diminution de la demande, l'arrivée massive des énergies renouvelables, les surcapacités et la baisse des prix de gros, n'a pas permis ces développements.

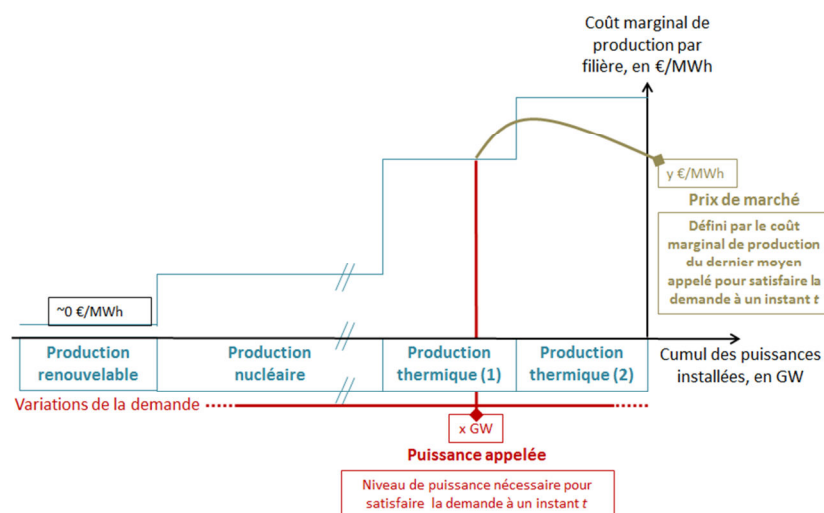
L'essentiel des capacités de production correspond encore au parc historique, partagé entre trois acteurs : EDF, GDF-Suez et E.ON, qui a racheté en 2008 les anciennes centrales thermiques des Charbonnages de France. Les opérateurs alternatifs ont marginalement mis en service de nouvelles capacités¹¹⁰, mais elles n'ont pas compensé les fermetures intervenues par ailleurs.

La concentration est enfin renforcée par le dispositif d'obligation d'achat lié aux filières renouvelables. Ce dispositif centralise des volumes supplémentaires dans le périmètre d'EDF sans les faire passer par un marché ouvert.

C - Une situation contrastée par filière technologique

Les moyens de production électrique ne satisfont pas tous les mêmes besoins selon leurs caractéristiques techniques et leurs coûts de production. Les centrales nucléaires, qui fonctionnent en base, les centrales hydroélectriques au fil de l'eau ou les énergies renouvelables, dont le coût marginal de production est très faible, sont sollicitées en premier. Les autres moyens de production, plus réactifs mais aussi plus coûteux, ne sont mis en marche que lors des pointes de consommation.

¹¹⁰ Pour un total inférieur à 1 GW, sous la forme de centrales à cycle combiné gaz et ponctuellement de la conversion d'une tranche charbon en biomasse électrique.

Image n° 3 : ordre d'appel des moyens de production

Source : Cour des comptes

À tout instant, le prix de marché est déterminé en fonction du prix proposé par le dernier moyen de production appelé.

A priori, les opérateurs produisent lorsque leur coût marginal de production est inférieur au prix de marché. Mais un opérateur peut choisir d'écouler son électricité alors que son coût marginal de production est supérieur au prix de marché, notamment lorsque l'arrêt est impossible ou très coûteux (filiale nucléaire). Lorsqu'existent à la fois un tarif garanti et une obligation d'achat comme pour les énergies renouvelables, la décision de production est indépendante des prix de marché. Ces deux situations ont déjà contribué à l'apparition de prix négatifs¹¹¹ qui illustrent des déséquilibres structurels du marché.

¹¹¹ Le 1^{er} et le 2 janvier 2012, puis le 25 décembre 2012 et enfin le 16 juin 2013, la France a connu des événements de prix négatifs. Les événements de 2012 résultent du couplage de marché avec l'Allemagne. Le pic négatif de 2013 découle en revanche d'un surplus de l'offre sur le marché français. Il s'est traduit par un prix de - 200 €/MWh pour une livraison à 5h, 6h et 7h le dimanche 16 juin 2013. Alors que la consommation était faible, la production non flexible a été fortement revue à la hausse la veille, en particulier pour le parc nucléaire (+ 800 MW).

1 - Le renouvellement des concessions hydroélectriques présente un retard important

Les 400 plus grosses infrastructures hydroélectriques, représentant 95 % de la puissance fournie par ce type d'électricité, sont détenues par l'État et données en concession pour l'essentiel à EDF (80 %) et à GDF Suez (17 %), contribuant à la concentration des moyens de production.

La politique publique en faveur de l'hydroélectricité a donné lieu à un référé de la Cour des comptes¹¹² rappelant l'engagement européen pris par la France d'ouvrir cette filière. L'ouverture à la concurrence de concessions hydroélectriques doit respecter des impératifs environnementaux, d'optimisation opérationnelle par vallée, d'équité vis-à-vis des concessionnaires en place et de maintien dans le domaine public de la propriété des ouvrages.

Sous ces conditions, la mise en concurrence des concessions est une occasion unique d'ouvrir le segment de la production alors que l'hydroélectricité a représenté, en 2013, 13,8 % de la production et près de 20 % de la puissance installée¹¹³.

2 - L'intégration sur le marché de l'électricité d'origine renouvelable devient une nécessité pour les technologies matures

Les installations sous obligation d'achat, comme l'éolien terrestre ou le photovoltaïque, vendent leur production à un prix fixe quelles que soient les conditions de marché. Ces filières¹¹⁴ fonctionnent donc indépendamment du prix du marché. Pourtant elles ont un impact sur celui-ci. En effet, les volumes apportés indépendamment de la demande contribuent à peser sur les prix, pouvant conduire à la formation ou au maintien de prix négatifs parce que ces installations ont un poids significatif, tant en puissance qu'en volume de production.

La Cour estime, comme la direction générale de l'énergie et du climat du ministère en charge de l'énergie, que cette situation engendre

¹¹² Cour des comptes, *Référé : Renouvellement des concessions hydroélectriques*. 21 juin 2013, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹³ Source : Bilan électrique 2013 établi par RTE.

¹¹⁴ Ces filières ont fait l'objet d'une publication spécifique. Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique de développement des énergies renouvelables*. La Documentation française, juillet 2013, 241 p., disponible sur www.ccomptes.fr

un écart croissant entre le coût réel du système, payé par le consommateur, et le prix sur le marché. Elle doit être corrigée conformément aux nouvelles lignes directrices édictées par la Commission européenne¹¹⁵ qui prévoient la fin des tarifs d'achat fixes pour les technologies compétitives.

3 - Les conditions d'un partage des capacités nucléaires ne sont actuellement pas réunies

Dans la filière nucléaire, l'ouverture à la concurrence peut passer par la co-existence de plusieurs opérateurs, comme c'est le cas aux États-Unis, ou par le partage des investissements dans les tranches nucléaires, toutes opérées par un même acteur.

En France, le monopole d'exploitation d'EDF ne paraît aujourd'hui ni remis en cause, ni contesté.

En revanche, le partenariat entre EDF et d'autres opérateurs participant au financement des investissements a déjà été pratiqué. De tels échanges portent sur un volume global équivalent à 2,7 tranches, soit 5 % du parc historique¹¹⁶. Dans ce cas de figure, les partenaires partagent les coûts d'investissement et se voient attribuer des parts correspondantes de production, à un prix permettant de couvrir les coûts d'exploitation supportés par l'opérateur unique.

Les investissements à venir dans les centrales existantes pourraient offrir l'opportunité de nouveaux partages des investissements. Cela permettrait de limiter la charge financière pour chacun des acteurs, tout en leur garantissant un accès direct à des volumes de production de base, sans mécanisme régulé de type ARENH.

Certains concurrents d'EDF ont fait état de leur intérêt pour cette solution. Elle relèverait de la politique de partenariat industriel et financier d'EDF et sa mise en œuvre supposerait une volonté de l'État actionnaire, ainsi qu'un consensus sur une valorisation de l'actif représenté par le parc historique.

¹¹⁵ Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* le 28 juin 2014.

¹¹⁶ Ces partenariats ont été développés en priorité sur les premières centrales (Fessenheim, Bugey, Tricastin) et sur les têtes de série (Chooz).

4 - Une évolution au détriment des centrales à gaz

Les filières thermiques (essentiellement gaz et charbon) nécessaires pour passer la pointe de consommation sont les plus touchées par la situation actuelle du marché. La faiblesse des prix conduit à les solliciter de moins en moins¹¹⁷, ce qui affecte leur rentabilité et, en conséquence, leur pérennité. La capacité générale du système à faire face aux pics de consommation peut être remise en cause.

Pour ces filières thermiques, le bilan apparaît également contradictoire avec la politique climatique de l'Union européenne. La politique européenne devait conduire à l'abandon progressif du charbon au bénéfice du gaz, plus performant, moins émetteur de gaz à effet de serre et alors moins cher. Mais l'effondrement¹¹⁸ du prix des quotas d'émission de CO₂ et la baisse des prix du charbon ont conduit à inverser le différentiel du coût de production entre les deux filières. La production d'électricité à partir de charbon est repartie à la hausse après un minimum en 2011 et des centrales à gaz neuves ont été mises en arrêt de longue durée.

5 - Les interconnexions favorisent l'ajustement et l'intégration du marché européen

En 2013, la France a affiché un solde exportateur net d'électricité de 47,2 TWh¹¹⁹. Seul le solde bilatéral avec l'Allemagne était négatif, à hauteur de 9,8 TWh.

Les interconnexions entre les réseaux de transport des différents pays frontaliers, sans être un facteur d'ouverture à la concurrence au niveau national, sont à la fois un outil essentiel d'ajustement pour chaque pays¹²⁰ et un outil d'intégration d'un grand marché européen de l'énergie. L'utilisation efficace des interconnexions permet de rapprocher les prix

¹¹⁷ 1 748 h de fonctionnement en moyenne en 2013 à comparer aux 8 760 h que compte une année. Cette durée a reculé de 19,4 % entre 2010 et 2013.

¹¹⁸ Le prix *spot* du CO₂ est passé de 25 €/t en juin 2008 à moins de 5 €/t en juin 2013. Source : CRE, rapport 2013 sur le fonctionnement des marchés de gros.

¹¹⁹ Elle a exporté 79,4 TWh et importé 32,2 TWh.

¹²⁰ Les capacités d'importation, qui représentent 8 à 10 % de la consommation maximale (lors du pic de 102 GW en février 2012), sont indispensables pour passer ces pointes.

entre pays, dans la limite de leur saturation¹²¹. Leur degré de saturation est ainsi un indice de la divergence des prix et donc des politiques énergétiques nationales au sein de l'Union.

D - Le négoce est effectivement ouvert mais structurellement déstabilisé par l'ARENH

1 - Un négoce français limité en volume et peu liquide à long terme

Les activités de négoce se développent, soit via des bourses de l'électricité¹²², soit par contrats bilatéraux avec ou sans intermédiaires. Les marchés organisés concentrent les échanges *spot* tandis que les échanges bilatéraux portent majoritairement sur les produits à terme¹²³. Les volumes livrés représentent trimestriellement entre 50 % et 64 % de la consommation intérieure (données du 1^{er} trimestre 2010 au 3^e trimestre 2013), traduction physique d'un négoce important en particulier pour les gros consommateurs industriels.

Si les échanges sur les marchés ou via un intermédiaire (courtier) sont surveillés par la CRE et se déroulent de façon satisfaisante, en revanche les échanges bilatéraux directs, sans intermédiaire, échappent pour l'instant au contrôle du régulateur. La mise en œuvre d'un dispositif européen permettra, à partir de 2015, une collecte de données systématique sur un segment potentiellement significatif. Sur le marché allemand, par exemple, les échanges non-intermédiés représentent plus du tiers des volumes.

¹²¹ Le couplage de marché journalier par les prix est effectif entre la Belgique, les Pays-Bas et la France depuis 2007. Il a été étendu à l'Allemagne en 2010 et aux pays nordiques, à la Pologne et au Royaume-Uni en 2014.

¹²² EPEX Spot et EEX power derivatives en France, anciennement Powernext.

¹²³ Les produits *spot* concernent l'infra-journalier ou les livraisons pour le lendemain. Les produits à terme considérés sont ceux dont la période de livraison est supérieure ou égale à une semaine (produits hebdomadaires, mensuels, trimestriels ou annuels).

Dès 2007, l'Autorité de la concurrence¹²⁴ notait toutefois que « le marché de gros français souffre d'un manque de liquidité particulièrement sensible pour les transactions à terme et qui tend à s'aggraver à mesure que les échéances concernées s'éloignent dans le temps¹²⁵ ». Les données observables pour 2012 et 2013 ne font pas apparaître de changement de situation. Cette faiblesse révèle un problème structurel et spécifique du marché français¹²⁶.

Deux explications peuvent être avancées : d'une part l'importance des gros opérateurs intégrant production et fourniture comme EDF et GDF-Suez et, d'autre part, la dépendance des fournisseurs alternatifs à l'ARENH.

2 - L'ARENH, dispositif d'économie administrée

Depuis le 1^{er} juillet 2011 les fournisseurs peuvent bénéficier de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) en achetant de l'électricité à EDF à un prix et pour des volumes déterminés par le régulateur.

L'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH)

Le principe de l'ARENH est simple : ce dispositif doit permettre à l'ensemble des consommateurs, quel que soit leur fournisseur, de bénéficier de l'avantage de compétitivité qui résulte des investissements publics passés dans le parc nucléaire historique. EDF a l'obligation de vendre aux autres fournisseurs qui en font la demande, à un prix fixé par la CRE et sous son contrôle, un volume d'électricité correspondant à leur portefeuille de clientèle et produit par ses centrales nucléaires historiques.

¹²⁴ Autorité de la concurrence, décision du 28 juin 2007

¹²⁵ Toute transaction devient susceptible d'avoir un effet majeur sur les prix, affectant la robustesse du signal-prix. La profondeur de marché, approchée par le volume de transactions, est également affectée passant de 44 000 transactions pour les échanges intra-journaliers du troisième trimestre 2013 à 1 111 pour les échanges dont la maturité est supérieure à un an.

¹²⁶ En 2013, malgré l'importance du marché français en termes de consommation, les volumes échangés sur le marché *spot* sont comparables à ceux échangés aux Pays-Bas. Les volumes échangés sur le marché allemand sont plus de quatre fois supérieurs. Pour les produits à terme, le marché français est encore plus limité, comparable en volume au marché belge jusqu'au premier trimestre 2013. Cette faiblesse est d'autant plus marquée que l'échéance des produits est lointaine.

Le dispositif a été institué par la loi NOME de 2010, pour une période transitoire courant jusqu'à 2025. Le volume global maximal pouvant être cédé par EDF est de 100 TWh par an, soit 25 % de la production nucléaire. Le prix est fixé à 42 €/MWh depuis le 1^{er} janvier 2012.

L'ARENH, parce qu'elle constitue un approvisionnement en électricité avec des volumes sécurisés, constitue donc un produit intéressant pour les fournisseurs alternatifs, pouvant se substituer aux contrats à terme de longue maturité.

Si le principe de l'ARENH est largement consensuel, sa mise en œuvre est plus délicate. Le mécanisme retenu a des impacts majeurs sur le fonctionnement du marché, tant au niveau des volumes échangés et des prix que des comportements des fournisseurs alternatifs :

- la mise en œuvre du mécanisme au troisième trimestre 2011 s'est accompagnée d'une chute de 67 % des volumes négociés à six mois et à un an. Il soustrait donc du marché des volumes importants ;
- par ailleurs, les prix de marché sont affectés par ce mécanisme. À échéance annuelle, ils sont actuellement orientés à la baisse partout en Europe¹²⁷, sauf en France où un plancher a été atteint au niveau de prix de l'ARENH¹²⁸. Les fournisseurs alternatifs n'ont donc pas actuellement la possibilité de construire des offres commerciales attractives en s'approvisionnant sur le marché. Le prix de l'ARENH oriente leurs offres de marché ;
- enfin, la majorité des fournisseurs alternatifs continuant à assurer leur approvisionnement de base avec l'ARENH, ils se trouvent aujourd'hui de fait en situation de dépendance vis-à-vis du dispositif, en contradiction avec l'objectif initial d'autonomisation des nouveaux entrants.

À court terme, des dispositions particulières et concrètes d'adaptation du mécanisme de l'ARENH semblent nécessaires pour améliorer le mécanisme, en particulier sur les points suivants : lisibilité et prévisibilité du prix, règles de garanties bancaires, règles d'allocation des volumes. Ces dispositions ne permettront pas de faire l'économie d'une

¹²⁷ Cette baisse a été amorcée début 2012. En Allemagne, le prix de gros de l'électricité a chuté à 36,1 €/MWh au premier trimestre 2014 pour une échéance annuelle.

¹²⁸ Le prix est resté compris dans une fourchette entre 42,6 et 43,2 €/MWh entre le 2^e trimestre 2013 et le 1^{er} trimestre 2014.

réflexion à plus long terme sur les conditions de dénouement de ce dispositif transitoire.

IV - Une régulation qui reste à dynamiser

La régulation du secteur énergétique repose sur deux acteurs, l'Autorité de la concurrence et la Commission de régulation de l'énergie, sous le contrôle du Conseil d'État qui s'affirme comme un régulateur en dernier ressort, en particulier par de nombreuses annulations de décisions tarifaires.

A - L'Autorité de la concurrence

Le secteur de l'énergie n'a pas été jusqu'à présent une priorité de l'Autorité de la concurrence, compétente pour l'ensemble des secteurs de l'économie. Elle y consacre d'ailleurs des moyens limités (deux rapporteurs). Cette situation pourrait toutefois évoluer, notamment du fait de l'augmentation des saisines.

Depuis 2000, l'Autorité a pris ou émis 35 décisions ou avis dans le secteur de l'énergie, dont certaines, citées *supra*, ont été des jalons importants de l'ouverture du marché.

Les décisions résultent essentiellement (9 cas sur 10) de saisines de fournisseurs alternatifs visant EDF ou une entreprise locale de distribution pour abus de position dominante.

Les avis (14) peuvent résulter de diverses saisines (Gouvernement, commissions parlementaires, collectivités territoriales). Ils ont été l'occasion pour l'Autorité de prendre position sur des aspects stratégiques de l'ouverture des marchés (ARENH, TRV, procédures d'effacement).

Toutefois, l'Autorité peut ne pas être appelée à se prononcer sur des projets ou propositions de loi importants, comme ce fut le cas pour la loi du 15 avril 2013 dite « Brottes »¹²⁹, en l'absence d'obligation de consultation. Son approche, moins technique et moins tournée vers le consensus que celle de la CRE, est complémentaire de celle du régulateur

¹²⁹ Loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

sectoriel. Il serait donc souhaitable que l'Autorité dans de tels cas s'auto-saisisse, comme elle en a la possibilité.

Les décisions relatives aux concentrations ont toutes été favorables (9 autorisations simples et 2 avec réserves).

Enfin, une meilleure coopération entre la CRE et l'Autorité de la concurrence serait opportune. En effet, la CRE n'a jusqu'à présent procédé qu'à huit demandes d'avis et à une saisine pour pratique anti-concurrentielle, qui a d'ailleurs abouti à une sanction pour abus de position dominante. L'importance des questions de concurrence dans le secteur énergétique justifierait une intensification des échanges entre les deux institutions.

L'impact des décisions de l'Autorité et sa pratique de sanctions fortes incitent à penser que son intervention plus active dans le secteur de l'énergie serait complémentaire de celle de la CRE, plus strictement technique, et lui permettrait de jouer un rôle décisif dans le processus d'ouverture.

B - La Commission de régulation de l'énergie

La CRE a été créée par la loi du 10 février 2000, très en amont dans le processus d'ouverture du marché, devançant en cela le droit communautaire.

1 - Un régulateur doté de pouvoirs élargis

La CRE a vu les règles de composition de son collège modifiée à quatre reprises (2003, 2006, 2010 et 2013). Ces changements ne sont pas propices à un fonctionnement régulier de l'institution. Une stabilisation apparaît aujourd'hui nécessaire.

Au fur et à mesure des textes, les pouvoirs de la CRE ont été étendus¹³⁰. Ils ont connu un glissement progressif vers une implication de plus en plus active, concrétisé dans la loi NOME de 2010 par le passage de l'émission d'avis à destination des ministres à la prise de décisions

¹³⁰ Alors que les effectifs sont passés de 131 à 129 ETP (équivalent temps plein) de 2009 à 2015.

sous réserve de la possibilité pour les ministres de demander une nouvelle délibération.

Les principales attributions renforcées de la CRE concernent les tarifs :

- les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) depuis 2011 ;

Depuis 2011, la CRE fixe elle-même la méthodologie utilisée pour établir les tarifs d'utilisation des réseaux. Cette tâche met la CRE à la fois dans une position centrale en raison du poids du TURPE dans les recettes de RTE et ERDF, mais aussi contestée, comme l'a montré l'annulation par le Conseil d'État le 28 novembre 2012 du tarif de la distribution (dit TURPE 3). Cette annulation a ouvert une période de discussions difficiles entre le gestionnaire de réseau de distribution, sa maison mère EDF, les autorités concédantes et le régulateur.

- les tarifs réglementés de vente ;

Alors qu'actuellement les tarifs réglementés sont fixés par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie après avis de la CRE, à partir du 8 décembre 2015, le régulateur transmettra aux ministres ses propositions motivées, qui seront réputées acceptées en l'absence d'opposition motivée des ministres dans les trois mois.

- l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) depuis le 8 décembre 2013 ;

Jusqu'au 7 décembre 2013, le prix de l'ARENH était arrêté par les ministres en charge de l'économie et de l'énergie après avis de la CRE. Depuis lors, c'est le régulateur qui devrait proposer le tarif, la décision étant réputée acquise dans un délai de trois mois en l'absence d'opposition de l'un des ministres.¹³¹

Cette décision est particulièrement stratégique pour l'avenir de l'ouverture du marché, en raison du rôle déjà souligné de l'ARENH.

¹³¹ Le retard dans la publication du décret méthodologique sur la comptabilisation des coûts à prendre en compte a lui-même retardé la décision sur le nouveau tarif annuel, alors que les fournisseurs alternatifs doivent s'engager sur les volumes auxquels ils souhaitent souscrire.

2 - Une régulation orientée vers la concertation

En 2009, dans son rapport remis au gouvernement relatif à l'organisation du marché de l'électricité, M. Paul Champsaur relevait à propos de la CRE « une forte asymétrie d'information entre le régulateur et le régulé ».

Pour compenser cette situation inévitable en fonction de la taille des entreprises régulées ou concernées par ses décisions et avis, la CRE dispose de divers moyens, outre la qualité de ses propres services :

- le recours systématique à la concertation et à la consultation : ainsi le régulateur pratique une concertation intense avec les acteurs de la filière énergétique, à travers un grand nombre de groupes de travail et de consultations, dans une démarche de recherche de consensus, avec ses délais, parfois dupliquée au niveau des entreprises régulées (notamment RTE) et au niveau européen par l'ACER.
- le recours à l'expertise externe : la CRE recourt régulièrement à des expertises externes nécessaires sur certains sujets. Toutefois la situation budgétaire de la commission limite fortement ses possibilités¹³².

À ce titre, il pourrait être envisagé une extension à tous les secteurs régulés du mécanisme de l'article L. 337-14 du code de l'énergie qui, dans le cadre de l'ARENH, lui permet de mettre à la charge d'EDF certaines dépenses nécessaires pour apprécier le coût de production des centrales.

- la régulation incitative permettant d'encourager les performances des opérateurs de réseaux par des incitations financières, cette pratique les amène à une plus grande transparence dans leur rapport avec le régulateur. Toutefois sa limitation aux gestionnaires de réseau en limite la portée.

3 - Une utilisation encore prudente de ses pouvoirs

Le législateur a doté la CRE de larges pouvoirs. Le code de l'énergie lui attribue en particulier un droit de communication et d'audition très étendu. Elle a par ailleurs accès à la comptabilité des

¹³² De 2011 à 2013, ses dépenses d'expertise sont passées de 882 182 € à 415 934 €.

entreprises du secteur énergétique, ainsi qu'aux informations économiques, financières et sociales nécessaires à sa mission de contrôle.

Ces pouvoirs de contrôle sont accompagnés de pouvoir de sanction des manquements des entreprises régulées. Or, la CRE, contrairement à la plupart de ses homologues européens, n'a jamais appliqué de sanction pécuniaire.

Elle constate pourtant régulièrement des manquements comme par exemple dans son rapport de septembre 2013 sur le respect des codes de bonne conduite par les gestionnaires de réseau.

Jusqu'à présent, conformément à sa démarche de recherche de consensus, la CRE a privilégié l'obtention d'engagements programmés de régularisation par les entreprises concernées.

Cette démarche prudente pouvait se justifier par une difficulté juridique¹³³. Les procédures ont été modifiées par la loi du 15 avril 2013, qui a également doté la CRE de pouvoirs spécifiques de sanction des abus de marché sur les marchés de l'énergie.

La CRE doit donc désormais exercer la plénitude des pouvoirs de sanction dont l'a dotée le législateur. Ce faisant, elle rejoindrait la pratique des autres régulateurs européens : entre 2010 et 2013, les régulateurs allemands, britanniques, italiens et polonais ont régulièrement appliqué des sanctions pouvant atteindre des millions d'euros, avec un maximum de 8,5 M€ pour l'OFGEM britannique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence est un processus long et non finalisé, dans lequel la France s'est engagée à reculer, en application de directives communautaires successives.

La faible part des ménages ayant opté pour les offres alternatives (moins de 7 % en 2014), même si son augmentation semble s'accroître, montre l'impact jusqu'à présent limité de cette ouverture pour le consommateur final.

¹³³ La décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011 du Conseil constitutionnel, Banque populaire Côte d'Azur, a déclaré non conforme à la Constitution les dispositions du code monétaire et financier relatives à la procédure de sanction de la Commission bancaire en ce qu'elles méconnaissaient le principe d'impartialité en ne séparant pas « les fonctions de poursuite des manquements et les fonctions de jugement des mêmes manquements ».

L'architecture générale est en place en termes de réglementation et de régulation. Mais les réalités du marché de l'énergie le font encore largement relever de l'économie administrée, alors que seuls le transport et la distribution de l'électricité constituent des monopoles naturels.

Des pans entiers de la production échappent au marché : les énergies renouvelables, à travers l'obligation d'achat, le nucléaire, par le mécanisme de l'ARENH, ou l'hydroélectricité, dont les concessions tardent à être renouvelées. Dans le même temps, le marché européen de l'énergie dans son ensemble, profondément déstabilisé par plusieurs facteurs (surcapacités, divergences de politique énergétique entre les grands États, arrivée massive sur les réseaux d'énergies renouvelables subventionnées, concurrence du charbon au détriment du gaz, notamment) ne donne plus la visibilité nécessaire aux industriels pour déterminer leur politique d'investissement à long terme.

Ne pouvant rentabiliser des investissements de production, et face à un marché du négoce faible en volume et peu liquide à long terme, les fournisseurs alternatifs ont longtemps été pris dans un « ciseau tarifaire » qui a limité leur capacité à présenter des offres attractives.

À ce titre, le développement des compteurs communicants pourrait constituer une opportunité, tant pour l'ouverture du marché grâce à des offres commerciales innovantes, que pour la maîtrise de l'énergie.

Ainsi, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. stabiliser le cadre juridique en mettant effectivement en œuvre les dernières dispositions issues de la loi de 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (notamment la réforme des tarifs réglementés) selon le calendrier prévu, de manière à assurer à tous les acteurs du marché la visibilité nécessaire ;*
- 2. renforcer la légitimité de la CRE en stabilisant la composition de son collège, en confortant ses prérogatives de proposition, de consultation et de décision, et en l'incitant à utiliser pleinement ses pouvoirs de sanction ;*
- 3. recentrer et dynamiser l'information publique vers les particuliers sur l'ouverture à la concurrence ;*
- 4. renforcer la séparation des activités régulées de distribution d'électricité et les activités ouvertes à la concurrence en accroissant significativement l'indépendance de gestion d'ERDF par rapport à l'opérateur historique ;*

5. *mener à terme les initiatives déjà engagées visant à lever les obstacles à l'ouverture du segment de la production en renouvelant les concessions hydroélectriques et en faisant évoluer la politique de soutien aux énergies renouvelables ;*
 6. *engager dès maintenant la réflexion sur l'avenir du mécanisme de l'ARENH ;*
 7. *veiller à ce que les nouveaux dispositifs en cours de déploiement n'induisent pas de distorsion de concurrence (marchés de capacité et compteurs communicants) et dans le cas du projet Linky, permettent à tous les fournisseurs de développer des offres commerciales ciblées en fonction des profils de consommation.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	196
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'état chargé du budget	200
Réponse du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique	200
Réponse du président de l'autorité de la concurrence.....	202
Réponse du président de la commission de régulation de l'énergie	202
Réponse du médiateur national de l'énergie	205
Réponse du président d'Électricité de France	207
Réponse du président du directoire de Réseau de transport d'électricité	211
Réponse du président d'Électricité réseau distribution de France	211
Réponse du président-directeur général de GDF Suez	214
Réponse du président de Direct Énergie	218

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Je remercie la Cour pour cette analyse détaillée sur ce sujet important pour les consommateurs. Si je souscris globalement à ses constats, je souhaiterais néanmoins apporter les précisions suivantes :

1- Beaucoup a été fait pour garantir une ouverture à la concurrence effective, avec le souci de la protection des intérêts des consommateurs. Ainsi, en dépit parfois d'une certaine « complexité » et des « délais de mise en œuvre » pointés par la Cour, il me semble important de souligner que le cadre réglementaire en vigueur (accès régulé à l'électricité nucléaire historique, réforme des tarifs réglementés de vente achevée en octobre 2014) permet désormais de supprimer le « ciseau tarifaire » auxquels étaient exposés par le passé les fournisseurs alternatifs, tout en limitant l'exposition des consommateurs à la volatilité des prix de l'énergie.

L'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) permet de donner accès aux fournisseurs alternatifs à l'électricité nucléaire d'EDF à son coût de revient. Il garantit ainsi au consommateur français de continuer à bénéficier de la compétitivité du parc nucléaire historique, quel que soit son fournisseur.

La nouvelle construction des tarifs réglementés reflète strictement l'empilement des coûts d'un fournisseur d'électricité : ainsi elle protège le consommateur contre une augmentation trop rapide des prix de l'électricité, tout en permettant de garantir l'absence de « ciseau tarifaire », puisque les tarifs calculés par empilement correspondent aux coûts d'un opérateur qui s'approvisionnerait à l'ARENH et au prix du marché. S'agissant de la préoccupation exprimée par la Cour relative à la couverture des coûts comptables de production, il convient de souligner que la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans sa délibération du 30 octobre sur le dernier mouvement tarifaire confirme que « les coûts comptables de fourniture hors rémunération exposés par EDF et analysés dans le cadre de son Rapport 2014 sont toujours couverts par le mouvement tarifaire envisagé. Elle relève que ce mouvement occasionne une diminution de la rémunération d'EDF "de l'ordre d'un tiers ». Le principe de couverture des coûts n'est donc aucunement remis en cause.

2- L'ARENH joue un rôle essentiel pour le développement de la concurrence en France, son principe me semble aujourd'hui faire consensus, même s'il peut y avoir des discussions sur le niveau de son prix ou les modalités de cession aux fournisseurs alternatifs. L'effet de

l'ARENH sur la liquidité du marché de l'électricité en France me semble devoir être relativisé (celle-ci a d'ailleurs tendance à s'améliorer), tout comme l'éventuelle influence de l'ARENH sur le niveau des prix de marché, qui n'est pas démontrée, et fait actuellement l'objet de travaux d'analyse de la CRE.

La méthodologie de fixation du prix de l'ARENH a fait l'objet d'une consultation large des acteurs en 2014. Elle a été transmise à la Commission européenne pour approbation, conformément aux engagements pris par la France en 2012. Le décret sera ensuite publié dans les délais les plus brefs. Par ailleurs, comme le recommande la Cour, ce décret introduira un certain nombre d'aménagements techniques demandés par les acteurs, et qui ont fait l'objet d'une consultation. S'agissant de la réflexion sur l'avenir de l'ARENH, que la Cour appelle de ses vœux, notamment l'après-2025, celle-ci sera engagée l'an prochain dans le cadre de l'évaluation du dispositif prévue par l'article L. 336-8 du Code de l'énergie.

3- La Cour regrette l'insuffisante information des consommateurs sur l'ouverture à la concurrence. Les résultats du « baromètre énergie-info » montre à tout le moins que le travail de pédagogie doit se poursuivre. Celui-ci repose aujourd'hui pour l'essentiel sur le site énergie-info, géré par le Médiateur national de l'énergie, ainsi que des programmes courts à la télévision et à la radio en partenariat avec l'institut national de la consommation. Le site énergie-info a vu sa fréquentation croître sensiblement (près de 1 million de visites en 2013). Dans un contexte budgétaire contraint, l'enjeu est désormais de démultiplier son audience, en s'appuyant sur des sites à plus fort trafic. Ainsi, des partenariats ont été noués, notamment avec certaines associations de consommateurs, leur permettant de proposer sur leur propre site les services du comparateur d'offres.

Par ailleurs, afin de renforcer l'information des consommateurs sur le Médiateur national de l'énergie, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit une information systématique des consommateurs dans le cadre des réponses des fournisseurs aux courriers de réclamation.

4- Le déploiement des compteurs communicants, qui représente une véritable opportunité pour les consommateurs en simplifiant leur vie quotidienne et en leur permettant de mieux maîtriser leur consommation, contribuera également au renforcement de la concurrence, en permettant une plus grande différenciation des offres.

La Cour des comptes indique à cet égard que le succès du projet Linky reste suspendu à des perspectives financières fragiles. Si effectivement la valeur actualisée nette du projet n'est que légèrement positive, il convient de relativiser cet indicateur, dans la mesure où ERDF est une entreprise régulée par la CRE ; dès lors, le cadre tarifaire établi par la CRE garantit que les coûts supportés par le gestionnaire de réseau sont couverts.

Concernant la stabilité du cadre tarifaire, il convient de noter que, conformément à la demande du distributeur, et afin de lui donner de la visibilité compte tenu du montant exceptionnel d'investissement et des délais de déploiement, la CRE a établi un cadre tarifaire spécifique pour toute la durée du projet, soit environ 20 ans. Le cadre adopté par la CRE devrait permettre par ailleurs d'inciter ERDF à maîtriser les coûts d'investissements et à garantir le niveau de performance attendu.

5- S'agissant de l'indépendance d'ERDF vis-à-vis de sa maison-mère, il convient de rappeler que la situation du gestionnaire de réseau de transport (GRT) et des gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) n'a pas été traitée de manière homogène par la législation européenne, compte tenu de leurs missions respectives.

Les GRD sont soumis à un régime plus proche du droit commun des sociétés et, par voie de conséquence, à des obligations d'indépendance moins contraignantes vis-à-vis de leur société-mère, que celles imposées au GRT ; on notera par exemple qu'il n'existe pas de procédure de certification pour les GRD. Quoi qu'il en soit, il n'a pas été constaté de pratiques discriminatoires systématiques vis-à-vis des différentes catégories d'utilisateurs de réseaux.

S'agissant de la question de la « confusion d'image » avec la maison-mère (logo, appellation), ERDF devrait prochainement formuler, à la demande de la CRE, des propositions pour respecter pleinement les obligations fixées par les directives.

Par ailleurs, pour répondre à la question du respect des trajectoires d'investissement, dans le contexte du rétablissement de la qualité de l'électricité et de l'intégration au réseau des énergies renouvelables, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, a institué un « comité du système de distribution publique d'électricité » chargé d'examiner, en particulier, la politique d'investissement d'ERDF et de formuler des avis sur les décisions prises en la matière. D'autre part, un représentant des autorités organisatrices de la distribution siègera désormais au conseil de surveillance de la société.

6- Conformément aux recommandations de la Cour, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte comprend plusieurs dispositions visant à améliorer le cadre du programme de renouvellement des concessions hydroélectriques engagé en 2010.

Le regroupement des concessions d'une même chaîne hydraulique est en effet prévu par le projet de loi. Il permettra de garantir la gestion coordonnée d'une chaîne d'ouvrages par un même concessionnaire et ainsi d'optimiser l'exploitation des concessions, tant au plan économique qu'énergétique et environnemental. L'alignement des dates d'échéance des contrats par la méthode dite « des barycentres », garantira l'équilibre économique pour les concessionnaires en place et donc l'absence d'indemnité d'éviction importante à verser par le futur concessionnaire.

Le projet de loi introduit aussi la possibilité de créer des sociétés d'économie mixte hydroélectriques, qui permettront de répondre au souhait des acteurs locaux d'une participation plus grande des pouvoirs publics à la gestion de la concession.

Combinées à d'autres dispositions de modernisation du droit des concessions hydroélectriques, ces mesures participeront à la mise en place d'un programme de renouvellement plus cohérent, prenant mieux en compte les enjeux d'optimisation énergétique et de préservation des milieux aquatiques, ainsi que les inquiétudes et attentes des parties prenantes.

7- Je partage par ailleurs, pour l'essentiel, les recommandations de la Cour visant à une évolution des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, afin de garantir leur meilleure intégration dans le marché. Ainsi, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit la mise en place d'un nouveau mécanisme de soutien aux énergies renouvelables électriques qui permettra d'attribuer aux producteurs d'énergie renouvelable une prime en complément de la rémunération tirée de la vente de l'électricité sur le marché. La mise en place de ce mécanisme contribuera à une meilleure intégration des énergies renouvelables au marché de l'électricité en exposant les producteurs aux signaux prix de court terme et en les sensibilisant aux enjeux liés au fonctionnement du marché, étape nécessaire à la poursuite de leur développement. Ce mécanisme devrait permettre de résorber les distorsions introduites par les mécanismes de type tarif d'achat garanti, notamment la formation de prix négatifs.

8- Enfin, la Cour suggère, compte tenu de l'accroissement des missions de la CRE et du nombre de documents communiqués dans le cadre de ses contrôles, de lui donner la possibilité de faire contrôler, aux

frais des entreprises, les informations qu'elle recueille dans le cadre de ses missions. Cette disposition figure dans le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à consolider l'ouverture des marchés, notamment en stabilisant le cadre juridique issu de la loi de 2010.

Néanmoins vos recommandations n'appellent pas de remarque particulière de notre part.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DU NUMÉRIQUE**

Je tiens tout d'abord à saluer la qualité du travail réalisé par la Cour, à la fois en termes d'analyse des caractéristiques du marché de l'électricité et de propositions d'améliorations dont il pourrait faire l'objet.

Votre rapport met en évidence le fort degré de concentration du marché de la fourniture d'électricité. Sans remettre en cause ce constat, qui me paraît bien étayé, j'aimerais apporter les nuances suivantes :

- Comme vous le notez vous-même, ce constat est relativement moins vrai pour l'industrie que pour les ménages : en juin 2014, 30% de la consommation énergétique des grands sites industriels est assurée par des offres de marché de fournisseurs alternatifs. La suppression des tarifs réglementés pour les clients industriels au 1^{er} janvier 2016 devrait par ailleurs contribuer à augmenter cette part.

- Concernant les ménages, s'il est vrai que la part de marché des fournisseurs alternatifs reste modeste, l'existence d'un « ciseau tarifaire » n'apparaît plus aujourd'hui évidente. La Commission de Régulation de l'Énergie estime ainsi, dans son avis du 30 octobre 2014 sur le projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité, que « l'évolution envisagée hors rattrapage tarifaire [pour les tarifs bleus et jaunes] permet d'atteindre la contestabilité tarifaire en

moyenne ». Notons que, du point de vue de la concurrence sur le marché de la fourniture, l'existence ou non d'un ciseau tarifaire doit être appréciée en comparant le tarif réglementé avec le coût d'approvisionnement des fournisseurs alternatifs et non le coût de production d'EDF : du fait de la situation de surcapacités actuelle, qui se traduit par un prix de marché de l'électricité bas, les fournisseurs alternatifs peuvent aujourd'hui proposer des offres compétitives par rapport aux tarifs réglementés, sans pour autant que ces derniers ne couvrent le coût de production d'EDF.

- Les premiers effets de cette résorption du ciseau tarifaire sont d'ailleurs perceptibles, la part de marché des fournisseurs alternatifs dans le résidentiel ayant progressé de respectivement 5,5 % et 4,9 % aux 1^{er} et 2^e trimestres 2014.

Sous réserve d'expertise plus approfondie, un grand nombre de vos recommandations me semblent devoir être suivies. Certaines sont déjà en cours de mise en œuvre par le gouvernement dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte, notamment :

- la réforme des tarifs réglementés : par anticipation du délai fixé au 1^{er} janvier 2016 par la loi de 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, les tarifs seront désormais déterminés suivant une méthode « d'empilement des coûts » (article 41 du projet de loi), qui garantit que, quel que soit le prix de marché de l'électricité, les fournisseurs alternatifs pourront proposer des offres compétitives ;

- le renouvellement par voie de concurrence des concessions hydroélectriques, prévu par l'article 29 du projet de loi ;

- l'évolution de la politique de soutien aux énergies renouvelables : l'article 23 du projet de loi introduit la possibilité de soutenir les installations de production d'électricité d'origine renouvelable par le biais d'un « complément de rémunération », qui s'ajoutera au produit de la vente de l'électricité sur le marché. Ce nouveau mode de soutien permettra de mieux intégrer cette production au marché.

Soyez assuré qu'au-delà de ces mesures déjà décidées, le gouvernement prendra toutes les dispositions nécessaires pour que la concurrence, sur le marché de l'électricité comme dans le reste de l'économie, puisse pleinement s'exercer, au bénéfice de la compétitivité des entreprises et du pouvoir d'achat des ménages.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

Le document n'appelle pas de nouvelles observations de la part de l'Autorité de la concurrence. Par conséquent, je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse au rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE

La Commission de régulation de l'énergie partage une large part des conclusions et des recommandations du rapport de la Cour des comptes. Le document appelle toutefois les observations suivantes.

Le rapport ne traite pas des 160 entreprises locales de distribution qui, lorsqu'elles ont moins de 100.000 clients, n'ont pas l'obligation de différencier l'activité de fourniture et l'activité de gestionnaire de réseaux.

Le rapport indique que « Les TRV restent donc prédominants chez les particuliers et les petites entreprises tandis que les offres de marché se différencient peu. Il en va de même pour les TRV vert et jaune, dédiés aux consommateurs industriels ». C'est inexact, notamment s'agissant des grands sites non résidentiels (>250kW), qui correspondent pour l'essentiel au périmètre du tarif vert, pour lesquels les TRV ne sont plus prédominants (cf. observatoire des marchés de détail du 4^{ème} trimestre 2014 : les TRV ne représentent plus que 41 % des volumes pour ces clients).

Par ailleurs, il note que « Ces deux évolutions [TRV par empilement et fixation par la CRE] permettent de rendre plus rationnelle l'évolution des TRV et de reconnaître ainsi qu'il est d'abord nécessaire que ces TRV couvrent la totalité des coûts de production. La distorsion de concurrence alimentée par un tarif bleu inférieur au coût complet du service devrait alors être résorbée ; la compétition entre fournisseurs pourra s'exprimer sur ce segment de marché et le TRV enverra un signal économique approprié au consommateur, conforme à la vérité des coûts».

Il conviendrait de préciser dans cette phrase quels sont les coûts de production visés. En effet, la construction tarifaire par empilement ne garantit pas la couverture des coûts comptables de production d'EDF. Elle garantit, sous certaines hypothèses, la couverture des coûts

d'approvisionnement d'un opérateur alternatif, principalement caractérisé par le recours à l'ARENH et au marché de l'énergie (+ marché de capacité, coûts commerciaux,...). Par construction, cette méthodologie résorbe le ciseau tarifaire. Elle établit, en outre, une vérité des prix et non des coûts (elle n'exclut pas un décalage entre le prix sur les marchés de gros et la réalité des coûts de production).

Concernant « La diversité future des offres commerciales exige toutefois que les fournisseurs disposent tous d'un niveau d'information comparable... », l'apport de Linky pour le développement de nouvelles offres vient de la possibilité pour les fournisseurs d'utiliser 10 index différents sur 11 plages horaires définies indépendamment des grilles tarifaires du TURPE. Actuellement, les fournisseurs sont contraints par les structures horosaisonnnières des compteurs, basées sur les tarifs réglementés de vente (base, heures pleines/heures creuses, tempo). Il appartiendra à ERDF de s'assurer de la mise en œuvre des systèmes d'information nécessaires pour que les fournisseurs, alternatifs et historique, puissent utiliser toutes les potentialités des compteurs évolués pour construire de nouvelles offres.

Par ailleurs, au-delà de Linky, il existe également un enjeu important autour du déploiement des compteurs évolués sur le segment des clients en basse tension supérieure à 36 kVA et en HTA, qui sont concernés par la suppression des tarifs réglementés de vente.

S'agissant de la part de marché des principaux acteurs dans la fourniture, il y aurait lieu d'analyser la situation concurrentielle allemande à l'aune de la régionalisation et notamment de l'existence de nombreuses entreprises locales de distribution de taille significative, fournisseurs historiques dans leurs zones de desserte.

Le rapport indique par ailleurs que « la concentration est enfin renforcée par le dispositif d'obligation d'achat lié aux filières renouvelables. Ce dispositif centralise des volumes supplémentaires aux mains d'EDF sans les faire passer par un marché ouvert. » Dans le cadre de sa mission relative au calcul du coût évité par les fournisseurs historiques du fait de l'obligation d'achat, la CRE a lancé le 9 septembre 2014 une consultation des acteurs sur une évolution de la gestion des volumes d'obligation d'achat pour tenir compte de leur imprévisibilité. L'évolution proposée consiste en la création d'un périmètre dédié à l'obligation d'achat avec une commercialisation de la plus grosse partie des volumes sur les marchés. Les derniers travaux sont en cours et le collège devrait délibérer sur ce projet à la mi-décembre.

Il relève également que « les fournisseurs alternatifs n'ont donc pas actuellement la possibilité de construire des offres commerciales attractives... ». Les fournisseurs alternatifs n'ont manifestement pas la possibilité de pratiquer des remises comparables à celles proposées sur le marché de détail du gaz naturel. Mais la construction par empilement devrait désormais garantir la contestabilité des TRV. Certaines offres sont proposées à des prix inférieurs aux TRV.

La Cour indique que « les fournisseurs alternatifs (...) se trouvent de fait en situation de dépendance vis-à-vis du dispositif, en contradiction avec l'objectif initial... » Il est difficile de se prononcer aujourd'hui sur l'atteinte de l'objectif, s'agissant d'un dispositif qui a vocation à accompagner l'ouverture des marchés jusqu'en 2025 au moins, d'autant que l'on voit mal les fournisseurs, quels qu'ils soient, réaliser des investissements de production concurrentiels dans le contexte énergétique par ailleurs décrit par le rapport. Le problème de la concurrence sur le marché de la production n'est pas tant lié à l'ARENH qu'à l'absence de besoin de nouvelles capacités (ou même de renouvellement) à un horizon proche, dans un contexte marqué par une stagnation de la demande et par des subventions à la production hors marché.

Enfin, la Cour note que les concertations et consultations de la CRE sont parfois dupliquées au niveau des entreprises régulées (notamment RTE) et au niveau européen par l'ACER.

Or entre 2009 et 2012, si de nombreuses consultations menées par l'ACER et le CEER ont été relayées par la CRE, la CRE n'a elle-même mené qu'une seule consultation sur les interconnexions électriques : celle du 19 juin 2012 relative à l'accès explicite à la capacité d'interconnexion électrique en infra-journalier.

RÉPONSE DU MÉDIATEUR NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Le médiateur national de l'énergie (MNE) partage le constat de la Cour suivant lequel les consommateurs domestiques d'électricité sont encore peu informés sur l'ouverture à la concurrence (53 % seulement connaissent leur droit à changer de fournisseur en 2013)¹³⁴.

Même si ce niveau d'information peut être jugé décevant, la Cour aurait pu relever qu'en six ans, ce taux a tout de même progressé de 18 points (il était de 35 % en 2007).

En outre et surtout, le médiateur ne souscrit pas aux conclusions de la Cour lui attribuant la responsabilité principale de ce faible niveau d'information.

Dans le cadre de sa mission légale de « participer à l'information des consommateurs sur leurs droits », le médiateur national de l'énergie met en œuvre des actions de communication (partenariat avec l'INC notamment) et propose aux consommateurs d'électricité différents services d'information (site internet avec un comparateur d'offres, centre d'appels). Ces actions sont bien sûr perfectibles, mais elles ne sauraient se substituer aux actions de communication des pouvoirs publics et des fournisseurs concernés, qui consacrent, s'agissant de ces derniers, des budgets plusieurs centaines de fois supérieurs à ceux dont le médiateur dispose.

La Cour semble d'ailleurs se contredire à ce sujet, indiquant à la première ligne de ce paragraphe que « l'information des consommateurs relève, pour une part essentielle, du médiateur national de l'énergie », tout en soulignant plus loin que « l'amélioration de l'information viendra d'abord de la politique de communication des fournisseurs ».

En outre, il convient de souligner que les actions d'information et de communication, quel qu'en soit l'émetteur, ne sauraient pallier le manque d'attractivité, pour la majorité des consommateurs, des offres alternatives d'électricité : l'avantage financier à changer de fournisseur

¹³⁴ Pour illustrer son propos, la Cour donne une autre statistique qui en revanche fausse. Elle indique que « 72 % [des consommateurs] pensent encore qu'EDF et GDF SUEZ sont une même entreprise ». Cette affirmation relève d'une extrapolation hâtive des résultats d'une enquête publiée par le médiateur. Le baromètre énergie –info de 2013 indique en effet que « Seulement 28 % (- 4 points par rapport à 2012) des foyers interrogés savent en effet qu'il s'agit de deux entreprises différentes et concurrentes, 29 % croyant qu'elles ne forment qu'une seule et même entreprise (stable) et 37 % qu'elles sont différentes mais non concurrentes (+ 6%). »

est en effet au maximum de - 4% (30 euros par an sur une facture moyenne de l'ordre de 700 euros, le chiffre de 386 euros du rapport de la Cour est incohérent avec la consommation moyenne d'un site résidentiel qui est de 4,92 MWh selon le dernier observatoire trimestriel de la CRE¹³⁵). On est très loin des perspectives d'économie de 50 % ou plus constatées dans d'autres secteurs libéralisés comme les télécoms ou le transport aérien et qui ont suscité chez les consommateurs un réel engouement.

Enfin, le médiateur estime que les conclusions négatives tirées de son taux de notoriété (25 % en 2013 et non 23 % comme indiqué par la Cour, valeur de 2012) ou de son taux de recevabilité des saisines (24 %) traduisent un point de vue extrêmement réducteur, à défaut d'une grave méconnaissance du principe de la médiation et des textes législatifs et réglementaires qui encadrent l'action du médiateur national de l'énergie. Un taux de recevabilité de 24 % est en outre tout à fait dans la norme des systèmes de médiation similaires en France et à l'étranger ; il ne faudrait d'ailleurs pas considérer que les 76 % de dossiers non recevables ne sont pas traités, car ils font l'objet d'interventions auprès des opérateurs et de réponses personnalisées permettant au requérant de revenir vers le médiateur très simplement pour une instruction approfondie, une fois les conditions de recevabilité réglementaires réunies. Par ailleurs, un taux de notoriété ne saurait s'apprécier dans l'absolu mais de façon comparée avec d'autres institutions similaires. La Cour ne donne aucun argument permettant de considérer qu'un taux de notoriété de 25 % auprès du grand public est faible pour une institution publique créée ex nihilo il y a moins de 6 ans ou pour un dispositif de médiation dans le secteur de la consommation.

Enfin, s'agissant du prétendu refus de collaboration avec les médiateurs d'EDF et de GDF SUEZ, il vaudrait mieux analyser les textes fondateurs respectifs et surtout l'attitude des uns et des autres. Ceci valant d'ailleurs pour le passé et n'augurant pas de l'avenir.

¹³⁵ Deuxième trimestre 2014

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE

Il me paraît en premier lieu important de souligner les conditions dans lesquelles le marché français de l'électricité a été ouvert à la concurrence.

Dans le demi-siècle précédent cette ouverture, la France a fait le choix d'investir, par l'intermédiaire d'EDF, dans un vaste parc de production, hydraulique et nucléaire essentiellement, pour assurer l'indépendance de son approvisionnement en électricité. EDF a réalisé cet investissement et a exploité ce parc de production en toute sûreté, en maîtrisant les coûts, et a répercuté les fruits de cette performance aux consommateurs finals français, résidentiels comme entreprises, qui ont bénéficié d'une électricité non émettrice de gaz à effet de serre et compétitive, l'une des moins chère d'Europe.

Au moment de l'ouverture des marchés européens, la France s'est trouvée confortée au défi de permettre une ouverture effective du marché à la concurrence tout en garantissant que le consommateur français puisse bénéficier durablement de cette compétitivité.

La solution adoptée par la loi NOME a été de continuer de confier la gestion du parc de production nucléaire historique à l'opérateur de service public qui l'avait développé avec succès et de donner aux autres fournisseurs accès à cette ressource « dans des conditions économiques équivalentes ».

C'est l'objet de l'Accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH) qui permet à tous les consommateurs français de bénéficier de la compétitivité du parc nucléaire historique : tous les consommateurs finals en France, qu'ils bénéficient du tarif réglementé de vente ou qu'ils souscrivent une offre de marché chez EDF ou un de ses concurrents, peuvent bénéficier d'une fourniture d'énergie dont le prix est largement dirigé par le prix réglementé de l'ARENH (en moyenne pour 75 % de la fourniture). Ce prix constitue d'ailleurs un plafond pour les fournisseurs concurrents d'EDF puisqu'ils peuvent choisir de s'approvisionner aux conditions de marché dans le cas où ces dernières seraient plus favorables que celles de l'ARENH.

Comme le constate la Cour, cette ouverture s'est traduite par un développement important des parts de marché des concurrents d'EDF sur le segment des grandes entreprises tandis que les clients particuliers restent en grande majorité fournis par EDF, notamment au tarif réglementé de vente.

À cet égard, il importe tout d'abord de relever, comme l'indiquent les analyses de la Commission de régulation de l'énergie, que le tarif bleu résidentiel n'est contestable, en moyenne, que depuis le mouvement tarifaire de 2013 et que le nombre de clients quittant le tarif s'est accru depuis cette date.

Par ailleurs, la faible différenciation des prix de vente offerts aux consommateurs contribue sans aucun doute au manque d'appétence des consommateurs résidentiels pour un changement de fournisseur. Il ne faut cependant pas voir là l'effet d'une défaillance ou d'un inachèvement de l'ouverture du marché mais le reflet des fondamentaux technico-économiques d'un secteur dans lequel la concurrence s'exerce sur une part très modeste du montant de la facture TTC acquittée par le consommateur.

En effet, les fournisseurs construisent leurs offres de vente aux clients finals en additionnant des coûts de l'énergie similaires (rigoureusement identiques pour tous s'agissant des achats d'ARENH à prix réglementé et très proches s'agissant des achats réalisés sur le marché de gros dont les prix s'imposent à tous), des coûts commerciaux qui peuvent les différencier, le tarif d'acheminement et les taxes qui sont identiques d'un fournisseur à l'autre.

Une meilleure information des consommateurs, notamment résidentiels, est sans doute souhaitable comme le souligne la Cour, mais dans les conditions de faible différenciation des prix décrites précédemment, il n'est pas sûr qu'elle suffise à modifier rapidement leur comportement.

Je souhaite également souligner que, dès lors que le processus d'ouverture du marché a été lancé, EDF s'y est totalement engagé et a mis en œuvre les réformes adoptées au rythme demandé par les pouvoirs publics.

Il s'agit non seulement des adaptations aux diverses lois qui ont successivement modifié les conditions dans lesquelles l'entreprise exerce son activité mais surtout des transformations structurelles opérationnelles, organisationnelles, juridiques, qu'EDF a dû réaliser pour transformer un établissement public à caractère industriel et commercial en un groupe international en concurrence.

Ces réformes lourdes se sont traduites par la création du gestionnaire de réseau de transport RTE, puis par celle du gestionnaire de réseau de distribution ERDF, auxquels revient la mission essentielle de garantir, dans le cadre de l'ouverture du marché à la concurrence, l'accès non discriminatoire aux réseaux de tous les utilisateurs.

Dès juillet 2000, le gestionnaire du réseau de transport, RTE, a été érigé en entité autonome. Il est devenu filiale de plein exercice en septembre 2005. ERDF, distributeur national, devenu également filiale de plein exercice à partir du 1^{er} janvier 2008, a accompli pour sa part des efforts continus et maîtrisés pour fluidifier et faciliter l'accès de tous les utilisateurs au réseau public de distribution en toute indépendance et tout en maintenant un service de qualité élevée.

La Cour évoquant le sujet de l'indépendance de ERDF, je me dois de rappeler à ce propos que si les règles applicables à ERDF sont différentes de celles qui s'imposent à RTE, cela n'est pas dû à un choix de gouvernance d'EDF, leur actionnaire commun, mais au choix des législateurs européen et français qui ont estimé que l'indépendance des gestionnaires de réseau ne devait pas être établie selon des modalités identiques pour le transport et pour la distribution.

Le code de l'énergie, qui transpose la Directive 2009/72, impose, aux termes de son article L. 111-61, qu'ERDF « assure l'exploitation, l'entretien et (...) le développement des réseaux de distribution d'électricité de manière indépendante vis-à-vis de tout intérêt dans des activités de production ou de fourniture d'électricité », afin de garantir aux utilisateurs un accès objectif, transparent et non discriminatoire aux réseaux publics de distribution. Ces conditions d'accès au réseau sont impératives pour le bon fonctionnement du marché, mais il n'apparaît aucunement nécessaire d'envisager une séparation plus poussée des gestionnaires de réseau de distribution pour les satisfaire.

EDF a répondu présent à chacune des grandes échéances qui ont rythmé l'ouverture depuis 1996. Des dizaines de milliers de salariés du Groupe ont vu leur métier évoluer. Des systèmes d'information traitant plusieurs dizaines de millions de clients ont été séparés et restructurés dans des délais très contraints. Cet investissement, coûteux, réalisé pour permettre le développement de la concurrence tout en maintenant la qualité de l'exercice des missions de service public confiées au Groupe EDF et alors même que les tarifs réglementés de vente baissaient en monnaie constante, mérite d'être souligné.

Je voudrais, en conclusion, souligner, au-delà du bon fonctionnement de la concurrence, plusieurs facteurs sur lesquels les politiques publiques jouent un rôle majeur, et qui me semblent déterminants pour l'avenir du secteur électrique et pour sa compétitivité au bénéfice du consommateur.

Le premier est le niveau actuellement bas des prix de gros de l'électricité. Il s'explique par la crise économique qui continue à peser

sur le niveau de la demande et par le niveau relativement atone du prix des combustibles fossiles mais aussi par deux facteurs qui résultent directement des politiques publiques : des prix de marché du CO2 bas du fait de quotas abondants et un développement des énergies renouvelables, du fait de subventions massives, plus rapide que les besoins d'énergie qui contribue à entretenir une situation d'offre d'énergie surabondante.

Cette situation affecte profondément la capacité des électriciens européens à faire face dans les années à venir aux enjeux de renouvellement de l'appareil de production et occasionne des surcoûts. Il semble donc déterminant de rechercher une plus grande cohérence et une plus grande lisibilité dans les objectifs et dans le pilotage de ces deux facteurs de politique publique.

Le soutien aux renouvelables affecte également les factures des consommateurs partout en Europe ; en France, la contribution payée par les consommateurs d'électricité (la contribution au service public de l'électricité – CSPE) qui finance ce soutien est de loin le premier facteur d'augmentation des factures d'électricité des cinq dernières années. Le coût de ce soutien doit être mieux maîtrisé. Son financement devrait être mutualisé entre toutes les énergies, ainsi que celui de l'ensemble des missions de service public, comme la Cour l'a d'ailleurs déjà recommandée dans son rapport de 2012. L'électricité qui est l'énergie la moins carbonée est un vecteur de la transition énergétique et ne devrait pas se trouver pénalisée par une fiscalité déséquilibrée. Cette mesure concourrait de plus aux objectifs d'indépendance énergétique et d'amélioration de la balance commerciale de la France.

Enfin, pour que les consommateurs puissent bénéficier dans la durée de la compétitivité du nucléaire historique, il est nécessaire qu'EDF dispose des ressources permettant de couvrir les coûts d'investissement et d'exploitation du parc de centrales qui doit faire l'objet d'un programme industriel d'envergure. Ceci requiert de faire évoluer le prix de l'ARENH vers un niveau suffisant, très supérieur à son niveau actuel de 42 €/MWh. Ce niveau est en effet sans lien avec le coût économique du parc nucléaire historique, qu'EDF situe à 55 €/MWh en moyenne sur les dix ans qui viennent et que la Cour a évalué, dans son dernier rapport sur le coût du nucléaire, à un niveau comparable. Sans augmentation suffisante de l'ARENH, les équilibres financiers d'EDF seraient dégradés, comme a pu le souligner la Commission de régulation de l'énergie dans son dernier rapport relatif aux tarifs réglementés de vente, EDF serait dans l'incapacité de concourir au financement de la transition énergétique, et il ne pourrait y avoir de maintien dans la durée

de l'avantage que représente le parc nucléaire historique pour les consommateurs finals français.

Continuer de délivrer aux consommateurs français une électricité compétitive et de qualité est un défi majeur pour le secteur électrique. Un bon fonctionnement concurrentiel du marché est sans aucun doute un des facteurs qui y contribuera. EDF est pleinement mobilisée pour apporter son concours à cet objectif de performance au bénéfice de l'économie nationale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE RÉSEAU DE TRANSPORT D'ÉLECTRICITÉ

Ce document n'appelle pas d'observation en ce qui me concerne.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ÉLECTRICITÉ RÉSEAU DISTRIBUTION DE FRANCE

La neutralité et la non-discrimination entre les acteurs du marché sont consubstantielles à la mission du gestionnaire du réseau public de distribution, acteur régulé au service du marché.

Comme la Cour le souligne, la construction d'ERDF s'est faite de manière progressive dans un environnement complexe.

L'ouverture des marchés a nécessité un travail conséquent d'adaptation dans de nombreux domaines, mené à bien en quelques années :

Long processus d concertation avec l'ensemble des fournisseurs d'électricité sous l'égide de la Commission de Régulation de l'Énergie ;

Évolutions de l'organisation des systèmes d'information, mise en œuvre d'un code de bonne conduite, formation des agents, dans un contexte de multiplication des acteurs.

ERDF joue donc pleinement et efficacement son rôle d'acteur central et neutre du système électrique.

Conformément au Code de l'énergie, ERDF réalise notamment « le raccordement et l'accès, dans des conditions non discriminatoires » ainsi que la préservation des informations confidentielles (article L. 121-4 et L. 111-73). L'enquête mystère de la CRE publiée en 2011 souligne

d'ailleurs « un excellent niveau de neutralité » de la part des agents d'ERDF.

La Cour recommande ensuite de renforcer les pouvoirs du directoire, de développer l'autonomie de fonctionnement et de « mettre fin à toute pratique amenant à confondre les images des deux entreprises [EDF et ERDF] ».

Je rappelle tout d'abord que le directoire est doté de larges pouvoirs, qui ont fait l'objet de modifications en 2009 et en 2014.

Les statuts de la société ERDF sont ainsi rédigés conformément à l'article 26 de la directive européenne 2009/72/CE. Dans ce cadre, « le directoire est seul compétent pour mettre en œuvre les opérations qui concourent directement à l'exploitation, à l'entretien et au développement du réseau public de distribution public d'électricité [...] Le directoire a seul autorité sur les directeurs opérationnels ainsi que sur les directeurs opérationnels ainsi que sur les cadres et agents exerçant au sein de la société. »

Le contrôle de la société mère s'exerce par le Conseil de surveillance, suivant le cadre légal en vigueur.

ERDF exerce ainsi ses missions en toute indépendance pour l'exploitation, l'entretien et le développement des réseaux, conformément à l'article L. 111-65 du code de l'énergie et aux textes européens.

Ensuite, je tiens à souligner que la Cour n'a pu relever de « pratiques » amenant à une confusion d'image. Si elle a pu estimer que les identités visuelles des deux entreprises étaient proches, je rappelle que la notoriété de l'entreprise publique, s'est fortement accrue en quelques années. Ainsi, si la notoriété d'ERDF était de 11 % en 2008, elle est désormais à 78 %. Quant à l'indice de proximité, il atteint 90 %, soit un score proche des entreprises de service public les plus connues en France.

De plus, j'informe la Cour que le directoire a décidé en octobre de cette année d'une évolution substantielle de son identité visuelle, suivant en cela les résultats d'une étude que j'ai lancée en février 2014. Ainsi, l'identité visuelle ne comportera plus de « turbine » ou « fleur », la typographie sera modifiée et la couleur bleue, forte valeur identitaire du service public dans l'esprit des utilisateurs du réseau et de nos agents, sera mise en avant. La dénomination sociale, désormais très connue, et donc véritable « actif public », sera préservée.

Par ailleurs, je prends acte du constat de la Cour d'une volonté manifestée et affirmée par la direction de l'entreprise d'assumer

pleinement son autonomie. Je souhaite répondre du mieux possible et de manière pragmatique, aux recommandations de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) visant à garantir l'indépendance de l'entreprise dans les domaines de la relation clients, des ressources humaines, des achats ou des systèmes d'information.

Cette priorité est celle du directoire d'ERDF, dans une logique de progrès continu, et fait l'objet d'un suivi rigoureux par la direction de la régulation et des affaires juridiques, que j'ai mise en place cette année.

La Cour aborde enfin la question de la généralisation des compteurs Linky et la diversification des offres qu'il rendra possible.

Le projet Linky est en effet, un formidable outil de développement d'offres concurrentes et innovantes.

Les aspects techniques, économiques et concurrentiels ont été vérifiés, et validés en concertation avec les acteurs de l'énergie, sous l'égide notamment de la CRE. La mise en œuvre de ce projet sera suivie par cette même commission et un comité de suivi regroupant les acteurs concernés sera mis en place avec le ministère en charge de l'énergie, ce qui permettra de répondre à l'attente de la Cour de neutralité, à laquelle je suis fortement attachée.

Le développement entier de ce projet majeur ne pourra être possible que dans un cadre stable, adapté à un projet industriel de grande envergure. C'est pourquoi je ne peux que partager pleinement le constat de la Cour qu'ERDF « a besoin, pour un investissement de cette taille et de cette durée, d'une forte visibilité sur le contexte réglementaire (le régime des concessions) et tarifaire (l'évolution du TURPE) ».

Le projet Linky et au-delà, les smart grids, permettront la production de données qu'ERDF gèrera au service du consommateur, des collectivités locales et des acteurs du marché, en garantissant la neutralité, la maîtrise des coûts et de la confidentialité commerciales et personnelles.

Demain, ERDF contribuera au bon fonctionnement du marché avec le développement de nouveaux mécanismes tels que l'ajustement, l'effacement ou encore la capacité.

L'entreprise n'a en effet pas vocation à intervenir dans le champ concurrentiel de ces nouveaux mécanismes de marché mais jouera pleinement son rôle d'acteur central et neutre qui permettra leur développement, conformément aux attentes des différents opérateurs et collectivités territoriales, dans une logique d'intérêt général.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE GDF SUEZ

Le rapport de la Cour des comptes présente fidèlement l'état du marché français de l'électricité. Ce marché reste tenaillé entre d'une part la volonté de l'Union européenne de construire un marché unique et ouvert à la concurrence, d'autre part les préoccupations des autorités françaises, qui projettent sur ce marché de nombreuses attentes induisant autant d'interventions publiques : préservation du pouvoir d'achat et de la compétitivité, sécurité d'approvisionnement, lutte contre le réchauffement climatique, maintien d'un monopole nucléaire.

La Cour aborde les sujets principaux du marché de l'électricité français. Le rapport n'aborde cependant pas une brique importante du marché de l'électricité en France et qui se met en place : la gestion de la demande ou effacement de consommation, pour laquelle pourtant les couches successives de législation et de réglementation s'enchaînent rapidement en subissant les influences contradictoires d'acteurs intéressés à positionner favorablement les règles plutôt qu'à aboutir à une intégration harmonieuse au marché, au moindre coût pour la collectivité.

Sur le marché de l'électricité, GDF SUEZ doit être considéré non pas comme un acteur historique mais comme un des acteurs alternatifs, le premier d'entre eux par la taille ; même si l'opinion confond parfois EDF et GDF SUEZ, ces deux sociétés ont toujours été différentes et sont aujourd'hui en concurrence directe. À l'instar de tous ces fournisseurs alternatifs, GDF SUEZ est confronté à la présence dominante de l'acteur historique, qui ne lui a pas permis d'atteindre une part de marché supérieure à 10 % ni à l'amont, ni à l'aval ; et ceci en dépit des démarches et des moyens engagés depuis plus de 10 ans dans le domaine.

À l'amont GDF SUEZ a bâti un portefeuille d'approvisionnement diversifié : chaînes hydroélectriques (n° 2), centrales thermiques au gaz, installations éoliennes (n° 1) et solaires. Pour autant cette position reste fragile puisque (1) les centrales thermiques au gaz sont les premières à souffrir de la surcapacité du marché, (2) les installations éoliennes et solaires ont pour seul débouché l'achat garanti par EDF, (3) la totalité des concessions hydroélectriques des filiales et participations de GDF SUEZ pourrait être mise en concurrence d'ici 10 ans tandis que seuls 10% de celles d'EDF le seraient, pour des raisons qui ne tiennent pas seulement à l'historique de construction de ces ouvrages.

À l'aval GDF SUEZ a également acquis la position de premier alternatif, tant sur le marché résidentiel que professionnel. Mais cette

position reste faible en comparaison des parts de marché des acteurs alternatifs observés dans les pays voisins. Sur le marché résidentiel GDF SUEZ a commencé par proposer des offres électricité à ses clients gaz, pour satisfaire leurs attentes et préserver une partie de cette clientèle ; depuis la hausse des tarifs bleus du 1^{er} août 2013 qui a ouvert un espace commercial, cette stratégie s'est élargie pour inclure les clients non chauffés au gaz. Sur le marché professionnel, GDF SUEZ n'a pas pu conquérir les clients bénéficiant des tarifs jaunes ou verts, dont le niveau ne peut être économiquement concurrencé. Elle a juste pu se développer auprès des clients sortis des tarifs, au moyen de l'ARENH, un marché très concurrentiel ne permettant pas de dégager de marges.

À l'amont

Le diagnostic sur la concurrence à l'amont est clair. Le monopole de fait maintenu sur la production nucléaire, le retard significatif pris dans le renouvellement des concessions hydrauliques, l'attribution à EDF des achats garantis d'électricité éolienne et solaire, ont engendré une situation dans laquelle les opérateurs alternatifs n'ont pas pesé sur la dynamique et la formation des prix du marché, si ce n'est par la construction de centrales à gaz, qui se sont révélées non rentables pour des raisons variées (baisse de la demande, chute des prix du charbon et du CO₂, etc.). EDF garde le monopole de la production nucléaire, contrairement à GDF SUEZ qui a vu sa part de marché se réduire significativement dans l'approvisionnement en gaz naturel de la France.

Le rapport de la Cour des Comptes ne suggère cependant que peu de pistes effectives en dehors de l'accélération du renouvellement des concessions hydroélectriques (dans un calendrier que GDF SUEZ souhaite équitable, EDF disposant de 85% de la puissance installée) et de la possibilité de permettre à d'autres acteurs que EDF de gérer l'obligation d'achat. La possibilité pour des concurrents de participer aux dépenses de prolongation du nucléaire en échange de productions nucléaires (allégeant d'autant la charge d'investissement pour EDF), pourtant évoquée dans la loi NOME, devrait être reprise comme une piste possible d'ouverture (qui est mentionnée dans le corps du texte, mais pas dans les conclusions du rapport). À défaut d'une telle ouverture, le marché amont ne sera guère plus ouvert en 2025 qu'il ne l'était en 2010 et le mécanisme ARENH devra être prolongé.

Le rapport mentionne également la faible liquidité du négoce sur le marché de gros et en particulier sur les échéances lointaines. Cette faible liquidité est la conséquence du transfert de l'essentiel de la production d'EDF vers son fournisseur interne en dehors du marché de gros, qui compte tenu de la dominance de cet acteur et de son intégration verticale ne laisse que de faibles volumes disponibles sur le marché, situation qui s'est encore détériorée lors de la mise en place de l'ARENH. Cette situation montre que pour ce segment également, le poids d'EDF se fait sentir. Cette situation entretient également les doutes sur les liens apparents mais inexpliqués entre le prix de l'ARENH et les prix à terme de l'électricité, doutes que les études de la CRE n'ont pas encore permis de lever.

À l'aval

Sur le marché aval, la Cour des Comptes reprend la constatation faite par la CRE de la très faible ouverture du marché en dehors des grands clients (ex-TarTam). La Cour observe bien le faible nombre d'acteurs concurrents présents : GDF SUEZ et Direct Energie en dehors d'EDF, chacun survivant difficilement dans ce marché aval encore très peu ouvert. La Cour voit en la suppression des tarifs réglementés jaunes et verts une évolution positive de nature à ouvrir le marché aval sur ces segments de clients moyens et grands. La Cour approuve également l'évolution des tarifs vers une méthode additive des coûts, qui a été mise en place par le décret tarifs réglementés du 28 octobre 2014, qui est de nature à clarifier le marché aval et dès lors donner un espace aux fournisseurs alternatifs de nature à favoriser l'ouverture du marché. GDF SUEZ partage ce point de vue, même si elle regrette qu'il ait fallu attendre tant d'années pour que le marché de l'électricité s'ouvre, bien après celui du gaz.

Le rapport mentionne l'ouverture par GDF SUEZ de ses fichiers clients sur décision de l'Autorité de la concurrence. Même si elle conteste avoir commis tout abus de position dominante et juge disproportionnée cette mesure conservatoire, GDF SUEZ estime qu'EDF devrait ouvrir ses fichiers historiques des tarifs réglementés à l'ensemble de ses concurrents, en miroir de ce qui a été décidé pour le gaz naturel. La Cour pourrait constater qu'à défaut d'un tel parallélisme, les distorsions de traitement entre les marchés de l'électricité et du gaz naturel persisteraient et même s'aggravaient : EDF pourrait profiter de sa position dominante en électricité pour l'étendre en gaz.

Le texte du rapport n'évoque qu'une partie des coûts qui sont incorporés dans les tarifs par empilement. Il aurait été souhaitable de citer également le coût du complément de fourniture sur le marché, le coût de la capacité ainsi que la rémunération normale de l'activité de fourniture. La Cour des comptes pourrait également formuler quelques réserves sur le calcul des tarifs par catégorie de client (tarif bleu), qui laisse encore apparaître des risques de ciseaux tarifaires. Ces risques pourraient être évités si ce calcul était effectué par option et version tarifaire.

A l'aval toujours, la Cour observe que les factures ne répercutent pas la forte baisse des prix de gros, la cause n'étant pas seulement la part limitée de l'énergie dans les prix - comme il est dit - mais aussi la part limitée de l'énergie qui est exposée au prix de marché. En effet, l'essentiel de la fourniture d'énergie provient du nucléaire qui est valorisé au niveau de l'ARENH, indépendamment du marché.

La Cour ne s'exprime pas sur la CSPE qui, il est vrai, vient en addition des tarifs et prix hors taxes. GDF SUEZ regrette tout de même que la Cour n'ait pas saisi l'opportunité de ce rapport pour revenir sur ce sujet et pour constater que la CSPE est une contribution qui finance exclusivement des dépenses liées à l'électricité, dont l'équilibre est désormais assuré (cf. rapport CRE d'octobre 2014), et dont la trajectoire sera sous le contrôle renforcé du Parlement (cf. projet de loi TECV et PPE). Dès lors un élargissement de l'assiette de la CSPE, qui fausserait le prix des différentes énergies et masquerait leurs vrais coûts, devrait être écarté, élargissement qui serait inutile, inefficace et injuste.

En ce qui concerne l'ARENH, la Cour observe que l'ARENH permet aux fournisseurs alternatifs de disposer de volumes de production nucléaire et recommande d'entamer une réflexion sur les conditions du dénouement de ce mécanisme conçu initialement comme transitoire. Cependant, la Cour n'évoque pas le projet de décret ARENH. Or ce projet de décret présente de nombreux inconvénients en tant qu'il rémunère deux fois les investissements de prolongation (une fois l'année de leur décaissement, une seconde fois, après 2025, par la vente libre d'électricité) : il prive les consommateurs de l'avantage économique du nucléaire ; il distord la concurrence en rémunérant au-delà du nécessaire le monopole nucléaire ; pire, il permet à EDF de perpétuer ce monopole sans affecter sa dette. De ce fait, on a toute raison de penser que le marché amont ne sera guère plus ouvert en 2025 qu'il ne l'était en 2010 et que l'ARENH conçu comme transitoire devra être prolongé.

Pour GDF SUEZ, ce projet devrait être amendé pour appliquer les méthodes ordinaires de rémunération des investissements, ce qui

permettrait d'ouvrir le nucléaire et de mettre un terme à l'ARENH en 2025. A défaut d'un tel amendement le prix de l'ARENH sera au-dessus de celui du marché, ce mécanisme perdra tout intérêt commercial et la loi NOME sera dévoyée. En sens inverse si l'ARENH doit continuer à présenter un intérêt, le plafond de 100TWh devra être porté à 200TWh, sauf à considérer normale une situation dans laquelle EDF serait assurée de conserver 75 % du marché.

Enfin, le rapport recommande à juste titre d'autonomiser fortement ERDF vis-à-vis de sa maison mère dont il reste trop proche, afin de s'assurer, à l'instar de RTE, qu'il soit complètement neutre, ce qui ne paraît pas le cas aujourd'hui ; la confusion des images des deux sociétés est révélatrice de cette situation de proximité de ERDF vis-à-vis d'EDF.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE DIRECT ÉNERGIE

Direct Énergie partage totalement les analyses réalisées par la Cour, et soutient sans réserve les recommandations numérotés 2 à 7 concernant la nécessité :

- *de renforcer la légitimité d'une CRE indépendante et disposant de larges pouvoirs*
- *d'assurer (enfin) une communication pédagogique sur la libéralisation*
- *d'accroître significativement l'indépendance d'ERDF*
- *de lancer rapidement le renouvellement en concurrence des concessions hydrauliques*
- *d'engager dès maintenant la réflexion sur l'avenir de l'ARENH*
- *de déployer les compteurs Linky en cohérence avec l'objectif de libéralisation des marchés*

Toutefois, Direct Énergie souhaite apporter un commentaire sur la présentation et la rédaction de la première recommandation concernant la mise en œuvre des dispositions tarifaires prévues dans la loi NOME, et plus généralement sur les conditions nécessaires à l'exercice d'une concurrence saine, loyale et donc bénéfique aux consommateurs, sur le marché de la commercialisation d'une part, mais aussi sur celui de la production d'autre part.

« L'empilement des coûts » et la « couverture des coûts » sont deux principes différents et cumulatifs à respecter dans la construction des TRV

« Empilement des coûts » et « couverture des coûts » : quelles différences ?

Le projet de rapport soumis à Direct Énergie semble contenir une ambiguïté sur les tenants et aboutissants du principe tarifaire « d'empilement des coûts » introduit par la loi NOME et codifié par l'article 337-6 du code de l'énergie.

En effet, le projet de rapport précise en fin de paragraphe B.1 que : « La loi NOME de 2010 a introduit deux évolutions positives dont la mise en œuvre n'interviendra qu'au 31 décembre 2015 : le tarif réglementé sera construit par empilement des coûts et la CRE jouera un rôle prépondérant dans la définition de ce tarif. Ces deux évolutions permettent de rendre plus rationnelle l'évolution des tarifs réglementés et de reconnaître ainsi qu'il est d'abord nécessaire que ces tarifs couvrent la totalité des coûts de production. La distorsion de concurrence alimentée par un tarif bleu inférieur au coût complet du service devrait alors être résorbée ; la compétition entre fournisseurs pourra s'exprimer sur ce segment de marché et le tarif réglementé enverra un signal économique approprié au consommateur, conforme à la vérité des coûts. »

Et la première recommandation reprend cette idée avec la formulation suivante : « 1. Stabiliser le cadre juridique en mettant effectivement en œuvre les dernières dispositions issues de la loi de 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (notamment la réforme des tarifs réglementés)... »

Ainsi, la présentation du principe « d'empilement des coûts » dans le rapport, ainsi que la rédaction de la recommandation numéro 1 tendant à la mise en œuvre rapide de la « réforme tarifaire » correspondante, semblent accréditer l'idée que le principe de « l'empilement des coûts » permettrait (enfin) la couverture des coûts d'EDF par les TRV.

Or, ce n'est pas la définition du principe « d'empilement des coûts » tel qu'il résulte de la loi NOME et tel qu'il a été récemment mis en œuvre par le gouvernement. Les termes « d'empilement des coûts » sont trompeurs en la matière, car il s'agit en fait d'empiler des coûts « vu d'un opérateur alternatif » qui s'approvisionnerait à 100 % sur les marchés de gros en complément de son accès au parc nucléaire via

l'ARENH (principe du commercialisateur pur, c'est-à-dire qui ne produit pas du tout d'énergie).

Il ne s'agit donc en aucune mesure des coûts réellement supportés par EDF pour la fourniture des clients aux TRV, puisque ce dernier ne s'approvisionne que très marginalement sur les marchés de gros (sans même parler des conditions de cession interne de l'énergie nucléaire potentiellement différentes, notamment en termes de prix, de celles de l'ARENH).

Et comme les marchés de gros sont particulièrement « déprimés » actuellement (du fait de la crise économique qui a un impact baissier sur la demande, et du développement massif des énergies renouvelables subventionnées, qui ont un impact haussier sur l'offre), il s'avère que la construction tarifaire par « empilement des coûts » aboutit aujourd'hui à un résultat qui ne permet pas la couverture des coûts réels d'EDF.

Quelle articulation alors entre les articles L. 337-5 et 337-6 du code de l'énergie ?

Le code de l'énergie prévoit, bien naturellement, et de longue date, dans son article L. 337-5 que les tarifs réglementés de vente doivent être établis « en fonction des coûts liés aux fournitures ».

L'article L. 337-6 du code de l'énergie dispose de surcroît que : « Dans un délai s'achevant au plus tard le 31 décembre 2015, les tarifs réglementés de vente d'électricité sont progressivement établis en tenant compte de l'addition du prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, du coût du complément à la fourniture d'électricité qui inclut la garantie de capacité, des coûts d'acheminement de l'électricité et des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération normale. »

Ces dispositions, issues de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (dite NOME), qui prévoient la mise en place d'une tarification par « empilement des coûts », ont pour objet d'assurer la « contestabilité » des tarifs par les fournisseurs alternatifs, c'est à dire la possibilité pour tout nouveau commercialisateur arrivant sur le marché français de pouvoir concurrencer – « contester » - les tarifs réglementés de détails sur la base d'un approvisionnement avec les offres de gros existantes (ARENH et marchés).

En effet, indépendamment de la nécessité industrielle et juridique de couvrir les coûts de l'opérateur qui est soumis à l'obligation de service public de fournir les TRV, ces derniers ne peuvent être compatibles avec les directives européennes qu'à la condition d'être

« contestables » par un nouvel entrant. D'où l'idée de rajouter une condition supplémentaire dans la loi de couverture des coûts « vu d'un opérateur alternatif ».

Mais cet unique principe de « contestabilité » ne peut pas être une méthode de construction tarifaire pour les TRV, puisqu'il se réfère en partie à des coûts, les prix du marché de gros, totalement virtuels du point de vue de l'opérateur historique. Il s'agit en fait d'un « test » additionnel à la couverture des véritables coûts d'EDF, auquel doivent répondre les TRV, la méthode basée sur les coûts réels devant rester le principe fondamental de la construction tarifaire (cf. infra).

On notera d'ailleurs que la loi NOME n'avait pas prévu de remettre en cause l'article L 337-5 du code de l'énergie (couverture des coûts) dans le cadre de la mise en œuvre progressive des dispositions prévues à l'article L. 337-6 (empilement des coûts).

La CRE confirme cette analyse dans l'exposé du cadre juridique applicable à la détermination des TRV dans sa « délibération du 30 octobre 2014 portant avis sur le projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité » en démontrant que :

« C'est ainsi une application cumulative des dispositions des articles L. 337-5 et L. 337-6 du code de l'énergie qui est des tarifs par empilement, qui vise à assurer leur contestabilité, avec la prise en compte des coûts de l'opérateur historique. »

C'est le même caractère cumulatif des principes de « couverture des coûts » et « d'empilement des coûts » que le Conseil d'État a décrit dans les considérants 5 et 6 de sa décision n° 365219/ANODE du 11 avril 2014 : « 5. Considérant, d'une part, qu'il résulte de ces dispositions qu'il incombe aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie, compétents pour prendre les décisions relatives aux tarifs réglementés de vente de l'électricité, de répercuter dans les tarifs qu'ils fixent, de façon périodique, les variations, à la hausse ou à la baisse, des coûts moyens complets de l'électricité distribuée par Electricité de France et les entreprises locales de distribution [...] ;

6. Considérant, d'autre part, qu'il résulte des termes mêmes de l'article L. 337-6 du code de l'énergie, éclairés par les travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, que le législateur a entendu organiser, sur une période transitoire de cinq ans s'achevant le 31 décembre 2015, une convergence tarifaire propre à résorber l'écart structurel existant, pour des raisons historiques qui tiennent à l'économie générale du marché de l'électricité en France, entre le niveau des tarifs réglementés de

l'électricité et les coûts de fourniture de l'électricité distribuée à un tarif de marché ; qu'ainsi les ministres compétents pour fixer les tarifs réglementés de vente de l'électricité doivent veiller, tout en respectant les critères énoncés au point 5, à ce que les tarifs qu'ils arrêtent soient de nature à assurer, compte tenu des informations disponibles à la date de leur décision, la convergence voulue par le législateur ; »

En conclusion, la recommandation numéro 1 du projet de rapport de la Cour des Comptes, promouvant une mise en œuvre rapide des dispositions nouvellement créées par la loi NOME, et notamment l'évolution de la construction tarifaire », est effectivement louable : il s'agit d'une condition nécessaire (mais pas suffisante) au développement de la concurrence en présence d'une réglementation des tarifs de détails, ainsi qu'à l'eurocompatibilité de ces derniers. Toutefois, cette évolution ne doit en aucun cas permettre la remise en cause du principe fondamental de couverture des coûts de l'opérateur historique.

Or, c'est bien ce que la récente réforme tarifaire mise en œuvre par le gouvernement à l'automne dernier a réalisé. En arguant la mise en œuvre anticipée des dispositions de la loi NOME, le Gouvernement a, en réalité, décidé de limiter l'inévitable hausse impopulaire des tarifs bien en deçà de ce qui aurait été nécessaire pour couvrir les coûts réels d'EDF.

Le renoncement au principe de couverture des coûts n'est ni rationnel ni souhaitable

Les dispositions actuelles du code de l'énergie, et notamment l'article L.337-5 ne lui permettent normalement pas d'opérer une réforme tarifaire renonçant à la couverture des coûts. C'est la raison pour laquelle, le Gouvernement a introduit dans le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte un article supprimant la référence à la couverture des coûts réellement supportés par l'opérateur historique dans le code de l'énergie.

Il serait éminemment souhaitable de renoncer à ce projet économiquement irrationnel, écologiquement aberrant, socialement injuste et de toute façon juridiquement irrecevable.

La couverture des coûts, garant de signaux économiques pertinents pour tous

Aucune activité industrielle ne peut perdurer, ni encore moins se développer, de façon pérenne sans un cadre stable lui permettant de recouvrer ses coûts. Ce principe économique de base est encore plus

fondamental dans les industries particulièrement capitalistiques et de long terme comme la production d'électricité.

En abandonnant le principe de couverture des coûts, la réforme voulue par le gouvernement créé un signal désincitant les opérateurs à investir dans le système électrique, au moment même où celui a besoin de financements importants pour permettre la transition énergétique. C'est précisément ce que soulignait l'Union Française de l'Electricité (UFE) dans son Edito du 17 novembre 2014 : « ...en politisant à outrance l'impact des hausses pour le consommateur, sans expliquer en quoi elles s'avéraient indispensables pour continuer à lui assurer une électricité de qualité, ni comment elles pouvaient être lissées dans le temps pour être supportables par tous, beaucoup de retard a été pris dans l'application des augmentations nécessaires. Un retard qui ne permet déjà plus la couverture des coûts comptables et encore moins le financement du renouvellement à venir des appareils de production, quels que soient, par ailleurs, les choix technologiques retenus. »

La politisation des tarifs en deçà des coûts réels et le maintien de prix artificiellement bas constituent également pour les consommateurs de très mauvais signaux pour les inciter à investir dans la performance énergétique de leurs habitats. Il s'agit là encore d'une entrave importante à la transition énergétique.

C'est d'autant plus dommageable que les coûts non couverts par les tarifs devront bien être portés un jour par quelqu'un. Qu'il s'agisse de déficits tarifaires reportés sur la facture des consommateurs de demain, ou de vente à perte à assumer par l'actionnaire d'EDF qui appartient à 85 % à l'État et donc aux contribuables, il est évident que cela ne peut en aucun cas représenter un bénéfice réel et durable pour le pouvoir d'achat des français.

Par ailleurs, il serait plus efficace de mieux protéger les consommateurs en situation de précarité énergétique, plutôt que de tenter de protéger tous les ménages de la hausse des coûts de l'électricité.

La couverture des coûts est une obligation dans le droit communautaire et un impératif concurrentiel

Comme le rappelait très récemment Mme Céline Gauer, directrice de la direction « énergie et environnement » à la direction générale de la concurrence de la Commission européenne devant la commission d'enquête relative aux tarifs de l'électricité de l'Assemblée Nationale : « Les règles du traité s'opposent à ce que les tarifs réglementés conduisent l'entreprise qui les pratique de faire de la « prédation », c'est-à-dire de la vente en deçà des coûts de production. Si EDF fournit des

clients ou des groupes de clients en dessous de ses coûts, cela revient à un verrouillage total du marché puisqu'aucune entreprise rationnelle ne pourra venir concurrencer l'opérateur historique sur cette base.»

La possibilité législative de vider de sa substance l'article L. 337-5 du code de l'énergie ne constitue donc pas une option juridique recevable pour abandonner la couverture des coûts par les tarifs.

La réforme envisagée dans le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, en complément des récentes évolutions réglementaires, porterait en effet une atteinte grave au droit de la concurrence aussi bien :

** Sur le marché aval de la commercialisation, où les fournisseurs seraient :*

- soit privés de la compétitivité associée à leur approvisionnement sur les marchés de gros pour ceux qui ont fait le choix, et pris le risque, de rester des commercialisateurs purs ;*
- soit obligés, comme EDF, de vendre à perte leur production (hors nucléaire) puisque les tarifs de détail ne couvriraient plus les coûts correspondants.*

** Sur le marché amont de la production, car, comme le démontrait Mme Gauer :*

« Tout système de tarification qui n'intègre pas la nécessité d'investir dans la création et l'entretien des capacités de production sera tôt ou tard dangereux pour la sécurité d'approvisionnement, mais aussi pour la concurrence : un opérateur historique assis sur un parc largement amorti peut sans doute se permettre de vendre en dessous de ses coûts pendant une période donnée, mais, dans ces conditions, personne d'autre ne peut être actif sur le marché, ce qui risque d'écarter les investissements permettant d'assurer la relève. »

Finalement, cette réforme serait indéniablement un mauvais coup porté au développement, déjà bien discret, de la concurrence en France, et priverait donc définitivement les français de tout espoir de profiter un jour vraiment des bienfaits attendus de la libéralisation du secteur.

Pour toutes ces raisons, il nous semble important que la Cour des comptes clarifie les conditions d'application de la réforme tarifaire permettant la mise en œuvre de « l'empilement des coûts », qui ne saurait en aucun cas renoncer au principe de « couverture des coûts ».

Chapitre II

Transports

1. Les trains Intercités : sortir de l'indécision
2. Les transports publics urbains de voyageurs :
un nouvel équilibre à rechercher

1

Les trains Intercités : sortir de l'indécision

PRÉSENTATION

Les trains Intercités, ou « trains d'équilibre du territoire » (TET) selon leur dénomination administrative, regroupent depuis la signature d'une convention d'exploitation entre l'État et la SNCF fin 2010 plusieurs ensembles de trains de voyageurs de moyenne et longue distance utilisant pour l'essentiel le matériel « Corail ». Répartis initialement sous quatre appellations, puis réunis par la SNCF sous l'appellation commerciale unique « Intercités », ils constituent la troisième composante du transport ferroviaire de voyageurs, aux côtés des trains à grande vitesse (TGV) et des trains express régionaux (TER).

La signature de cette convention entre la SNCF et l'État, qui est devenu en cette occasion autorité organisatrice de transports pour ces lignes, a marqué la volonté des parties d'assurer le financement d'un réseau déficitaire mais nécessaire à la desserte du territoire, et de mettre fin au processus d'érosion qu'il avait connu parallèlement au développement du réseau à grande vitesse.

Alors que s'achevait, fin 2014, cette première convention d'exploitation, la Cour a mené un contrôle sur cette composante ancienne mais restée essentielle du transport ferroviaire de voyageurs. Ce contrôle venait ainsi compléter les rapports antérieurs de la Cour sur le transport

express régional¹³⁶, sur le Transilien¹³⁷ et, plus récemment, sur la grande vitesse ferroviaire¹³⁸.

Catégorie à la fois résiduelle et hétérogène de l'offre de transport ferroviaire de voyageurs (I), les trains Intercités ont été gérés jusqu'à présent sans véritable stratégie (II) et utilisent un matériel roulant vieillissant (III). La préservation de ce réseau nécessite de sortir de l'indécision qui a jusqu'à présent prévalu (IV).

I - Les trains Intercités, une catégorie à la fois résiduelle et hétérogène

A - Une catégorie résiduelle, entre grande vitesse et transport express régional

Sous l'appellation de « trains d'équilibre du territoire » (TET), la convention d'exploitation signée le 13 décembre 2010 entre la SNCF et l'État, devenu à ce titre autorité organisatrice de transports (AOT), a regroupé plusieurs ensembles de liaisons ferroviaires nationales ou interrégionales de transport de voyageurs, constitués des offres *Corail*, *Corail Intercités*, *Téoz* et des lignes de nuit *Lunéa*. En 2012, la SNCF a regroupé ces trains sous l'appellation commerciale unique de « trains Intercités »¹³⁹

Ces trains venaient ainsi s'intercaler entre les « trains express régionaux » (TER)¹⁴⁰, que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « SRU ») a placés sous la

¹³⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*. La Documentation française, novembre 2009, 150 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France*. La Documentation française, novembre 2010, 193 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁹ L'expression « trains d'équilibre du territoire » n'étant employée que dans les documents officiels.

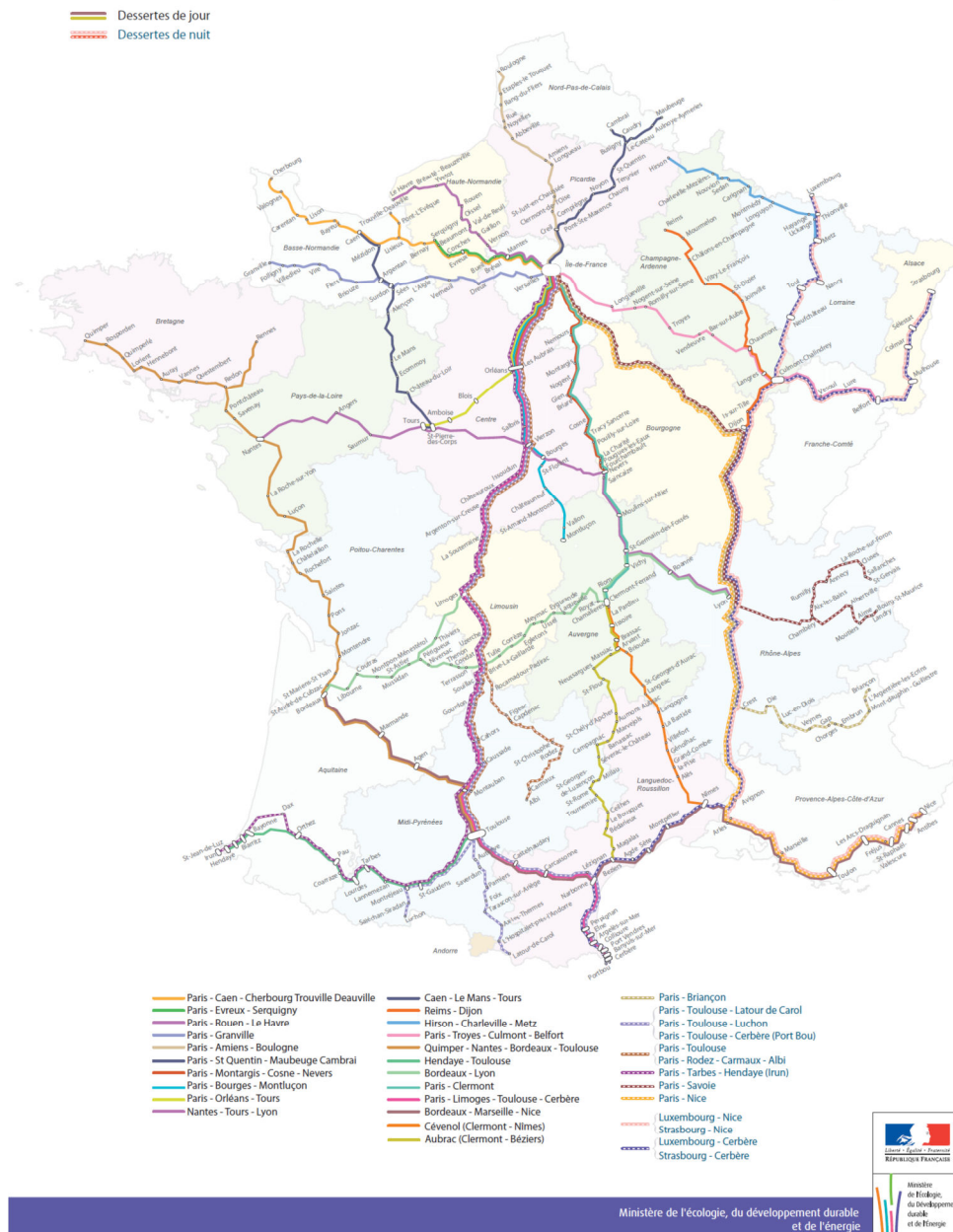
¹⁴⁰ Auxquels s'ajoute le Transilien en Île-de-France.

responsabilité des régions, et les trains à grande vitesse (TGV) qui, n'étant pas conventionnés, restent de la seule compétence de la SNCF. Cet ensemble, à l'identité peu affirmée et un peu désuète, qui s'illustre dans la désignation commerciale « les trains classiques de la SNCF », se définit donc en creux par rapport à la grande vitesse et au transport régional : les Intercités ne sont pas des TGV, car ils ne dépassent pas 200 km/h et circulent sur le réseau classique ; assurant des relations de moyenne et longue distance, ils ne sont pas non plus des TER, en principe chargés des dessertes locales dans le périmètre d'une région.

Conséquence de cette situation, leur périmètre n'a cessé de se réduire, à la mesure du développement des deux autres activités. C'est d'abord la conséquence du développement du réseau à grande vitesse qui, depuis une trentaine d'années, a peu à peu dominé la stratégie de la SNCF en matière de grandes lignes, concentrant en ce domaine les investissements en infrastructure, en matériel roulant, en stratégie commerciale et d'image. Mais cette marginalisation est aussi à mettre en regard du développement du transport régional qui, depuis une dizaine d'années, bénéficie pour sa part de l'implication des autorités organisatrices régionales et de leurs investissements.

Carte n° 1 : le réseau des lignes Intercités

janvier 2014



Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

B - Un ensemble hétérogène

1 - Le regroupement de lignes très différentes

L'ensemble conventionné en 2010 représentait 35 lignes¹⁴¹. Il regroupait d'une part des liaisons rapides sur des trajets de longue et moyenne distance, comportant peu d'arrêts intermédiaires, dont les 12 lignes de nuit *Lunéa*, et d'autre part des liaisons de cabotage, qu'il s'agisse de liaisons pendulaires de type « domicile-travail » entre Paris et des villes situées à moyenne distance, ou de liaisons transversales assurant surtout des dessertes locales.

Cette dualité se retrouve en matière de réservation et de tarification : la réservation est obligatoire sur 12 lignes, qui représentaient 42,5 % du chiffre d'affaires des trains Intercités en 2013, et sur lesquelles le prix relève du système du « tarif réglementé de référence » qui s'applique également aux TGV ; sur les autres lignes, la réservation est facultative et le prix relève du « tarif de base général ». On voit ainsi coexister au sein de ces trains deux modèles, l'un assimilable au modèle économique du TGV, et l'autre à celui des TER et du Transilien, avec néanmoins, par rapport à ces deux dernières activités, un niveau très supérieur de couverture des charges par le produit des ventes de titres de transport.

Circulant à la fois sur le réseau grandes lignes et sur des portions du réseau ferré d'intérêt local, les trains Intercités doivent s'adapter à leurs disparités d'électrification : 18 lignes, soit plus de la moitié de celles qu'ils empruntent, ne sont que partiellement, voire pas du tout, électrifiées. Cette situation contraint la SNCF à utiliser une forte proportion de matériels diesel (« thermiques ») ou diesel-électrique (« bimodes »), ce qui a également des conséquences sur la vitesse moyenne : avec une vitesse maximale de 160 km/h, les matériels thermiques sont moins rapides que le matériel électrique, capable d'atteindre 200 km/h.

Les trains Intercités sont, enfin, particulièrement touchés par le retard de rénovation du réseau ferré classique qui a longtemps pâti de l'allocation prioritaire des investissements aux projets de lignes nouvelles

¹⁴¹ Devenues 32 en 2013 après la suppression de trois lignes.

à grande vitesse¹⁴². Leur utilisation est de ce fait durablement handicapée par les ralentissements imposés par le mauvais état de certaines voies et l'impact des chantiers programmés pour rattraper ce retard de rénovation. La « crise des sillons »¹⁴³ observée depuis 2010 a eu un effet particulièrement négatif sur leur activité, notamment sur la circulation des trains de nuit.

2 - Une fréquentation globalement faible

Le taux de remplissage moyen des trains Intercités est assez faible. D'après les données communiquées au Parlement par le ministère chargé des transports dans le rapport annuel de performances pour 2013, ce taux est de 35 %. Selon les éléments recueillis par la Cour, ce chiffre global recouvre en fait une réalité très disparate : le taux de remplissage oscille ainsi entre plus de 60 % sur quelques lignes, principalement des lignes radiales au départ de Paris ainsi que deux axes transversaux¹⁴⁴, et moins de 30 % sur certaines lignes¹⁴⁵. Pour deux lignes (Hirson/Charleville-Mézières et Reims/Dijon), les taux de remplissage sont tellement bas qu'ils ne sont pas évalués.

3 - Un enchevêtrement complexe avec les TER

Une partie des lignes Intercités assure des dessertes de cabotage. De ce point de vue, la répartition actuelle des liaisons entre trains Intercités et TER est moins le produit de la rationalité économique que le fruit de négociations parfois inachevées menées depuis 2002 avec les régions. Il en résulte un enchevêtrement souvent difficilement compréhensible.

En premier lieu, bien que les dessertes des TER soient en principe circonscrites à l'intérieur du périmètre d'une région, certains de ces trains assurent également, comme les trains Intercités, des relations

¹⁴² Comme la Cour l'a souligné dans son rapport au Sénat de 2012 : cf. Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat : l'entretien du réseau ferroviaire national*, juillet 2012, 104 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴³ Qui désigne l'effet perturbateur sur les créneaux de circulation des trains, ou « sillons », des chantiers de rénovation du réseau ferroviaire.

¹⁴⁴ Paris-Clermont Ferrand, Paris-Bourges-Montluçon, Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Le Havre-Dieppe, ainsi que Bordeaux-Nice, Nantes-Tours-Lyon.

¹⁴⁵ Caen-Le Mans-Tours, Bordeaux-Lyon, Hirson-Charleville-Mézières, Reims-Dijon.

interrégionales : suite à des accords entre autorités organisatrices régionales, une dizaine de liaisons interrégionales, pouvant traverser jusqu'à quatre régions, sont ainsi assurées par des TER, soit une proportion presque équivalente aux liaisons interrégionales assurées par des Intercités. Il est au final difficile de trouver une logique dans le fait que, par exemple, les liaisons Paris/Cambrai ou Hirson/Metz sont des lignes Intercités, tandis que Paris/Bar-le-Duc ou Lille/Rouen sont des lignes TER.

Les trains Intercités et les TER sont par ailleurs dans des situations de coexistence, voire de concurrence sur certains axes où des trains Intercités assurent exactement les mêmes trajets et desservent les mêmes gares que des TER, comme c'est le cas par exemple pour les lignes entre Paris et la Picardie. Cette situation permet, il est vrai, de faire face aux importants besoins de transport du grand Bassin parisien, qui s'accommoderaient mal d'une diminution de la capacité de transport pour des raisons de différenciation entre activités. L'enchevêtrement, enfin, peut aller jusqu'à l'imbrication sur une même ligne : des lignes Intercités peuvent ainsi devenir des TER sur certains tronçons et à certaines heures¹⁴⁶.

Souvent conséquences de négociations inachevées, ces imbrications complexes peuvent aussi résulter d'engagements de desserte pris par la SNCF ou, depuis 2010, par l'État, en contrepartie d'investissements régionaux dans du matériel roulant : la région de Haute-Normandie a ainsi financé en 2008 l'achat de rames automotrices à deux niveaux *TER2NG* mutualisées pour assurer des dessertes TER et Intercités¹⁴⁷ sur l'axe Paris – Le Havre ; de même, en 2014, la région de Basse-Normandie a financé l'achat de rames *Régiolis Interville* en contrepartie d'un engagement de l'État garantissant la pérennité de la liaison Intercités Paris – Granville jusqu'en 2030.

Ces imbrications entraînent des articulations financières complexes entre autorités organisatrices (État et régions), d'autant que les régions pratiquent pour les TER des tarifications spécifiques qui s'étendent parfois aux Intercités. À cette confusion avec les TER contribue enfin la persistance, au sein de la SNCF, d'une organisation antérieure à la création de l'appellation *Intercités*, qui distinguait peu les moyens affectés aux différents types de transport. Outre la pratique fréquente d'échanges de matériels entre « activités » en fonction des besoins opérationnels, les personnels de la SNCF ne sont pas affectés

¹⁴⁶ C'est le cas des lignes Paris-Nevers, Paris-Mulhouse, Hirson-Metz.

¹⁴⁷ À l'époque Corail.

exclusivement à l'une ou l'autre de ces activités, mais travaillent souvent indifféremment sur des Intercités ou des TER.

Au total, la différenciation entre TER et Intercités devient floue : alors que la mission des Intercités devrait les concentrer sur des relations point à point de moyenne ou longue distance entre métropoles, comportant un faible nombre d'arrêts intermédiaires, certains trains Intercités voient leur vitesse moyenne fortement dégradée par une activité de cabotage qui relève en principe des transports régionaux. Le retard mis à définir précisément ce que sont les trains Intercités contribue à différer les décisions urgentes qu'ils appellent en termes de financements et de renouvellement du matériel roulant.

II - Une absence de stratégie

A - Jusqu'en 2010, une gestion sans ambition

1 - Une érosion progressive tempérée par un effort de dynamisation commerciale

Les lignes regroupées en 2010 pour former les « trains d'équilibre du territoire » constituaient jusque-là un ensemble globalement déficitaire. La SNCF en assurait l'équilibre par péréquation interne, via un prélèvement sur les résultats de la grande vitesse. Jusqu'au conventionnement de ces lignes, qui a introduit le principe d'une subvention, la stratégie de l'entreprise à leur égard a donc consisté en premier lieu à s'efforcer d'en diminuer progressivement la charge.

Cette politique s'est traduite par une fermeture progressive, au fil des années, des lignes les plus déficitaires : au fur et à mesure du développement du réseau à grande vitesse, l'entreprise procédait par petites touches à une diminution des dessertes des lignes classiques afin de rabattre vers les TGV la clientèle des lignes nationales et vers les TER celle des lignes interrégionales.

Cette politique de réduction de l'offre ferroviaire était néanmoins modulée en fonction des réactions parfois vives des élus des régions concernées. Il en fut ainsi en 2005 lorsque la SNCF a annoncé son intention de mettre en œuvre plusieurs scénarios de diminution de dessertes sur des liaisons transversales interrégionales particulièrement

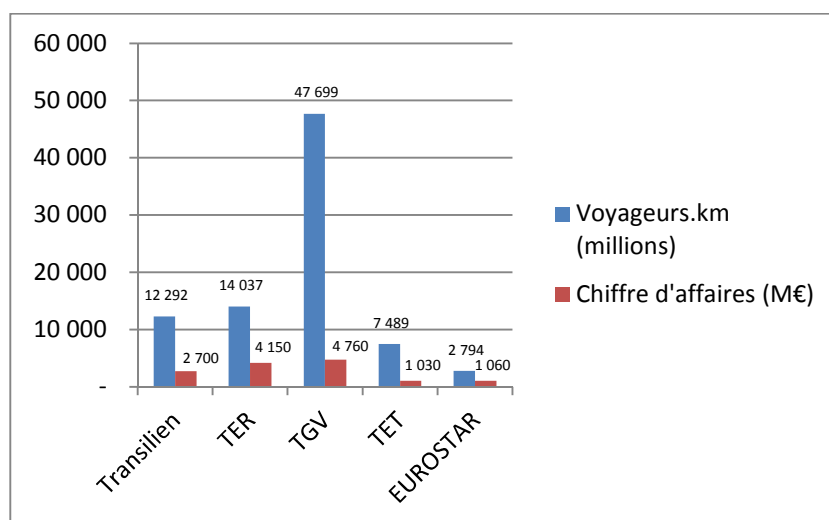
déficitaires, ce qui supposait que les régions prennent le relais en mettant en place des TER supplémentaires. Les discussions engagées à ce sujet ont échoué sur un désaccord entre les régions et l'État relatif à la prise en charge des déficits correspondants. Faute d'accord, l'État a finalement demandé à la SNCF de maintenir les liaisons en cause et de continuer à en supporter seule le déficit.

L'échec de cette tentative a amené la SNCF à tenter de redynamiser son offre de transport par ces trains, en proposant notamment une tarification plus attractive.

2 - Une activité devenue mineure pour la SNCF

En 2013, les trains Intercités représentaient un flux quotidien de 320 trains, dont 20 trains de nuit, desservant 335 villes et 21 régions. Ils transportaient 100 000 voyageurs par jour, soit environ un quart des voyageurs de moyenne et longue distance. Ils représentaient à cette date un chiffre d'affaires de 1,03 Md€. Malgré l'importance de ces chiffres, l'activité Intercités n'occupe qu'une place minoritaire par rapport aux autres activités de transport de voyageurs de la SNCF, Transilien, TER et TGV.

Graphique n° 2 : situation des Intercités (TET) par rapport aux autres activités voyageurs de la SNCF (année 2013)



Source : Cour des comptes, d'après SNCF

Depuis 2011, la fréquentation des Intercités est en diminution sensible, contrairement aux autres activités de transport de voyageurs (TGV, Eurostar, TER, Transilien), globalement stables ou en progression.

Tableau n° 1 : trafic voyageurs sur 2011-2013

Voyageurs.km (en millions)				
	2011	2012	2013	variation 2011-2013
Transilien	11 849	12 018	12 292	+ 3,73 %
TER	13 490	14 229	14 037	+ 4,05 %
TGV	47 779	47 750	47 699	- 0,16 %
Eurostar	2 654	2 724	2 794	+ 5,27 %
Intercités	8 768	7 953	7 489	- 14,58 %

Source : Cour des comptes, d'après SNCF

3 - Un déficit structurel

Un audit de ces trains effectué en 2010 à la veille de leur conventionnement a mis en évidence leur caractère structurellement déficitaire. Néanmoins, avec un niveau moyen de déficit de 25 %, ils sont beaucoup moins subventionnés que les autres activités conventionnées, TER (déficitaires à hauteur de 65 %) et Transilien (déficitaire à hauteur de 62 %). Ce niveau moyen cache en fait de grandes disparités entre les lignes : quatre lignes Intercités présentent un compte équilibré voire profitable¹⁴⁸, toutes les autres présentent des déficits plus ou moins accentués, dépassant 70 % pour certaines. Les douze lignes de nuit sont, en particulier, toutes déficitaires.

¹⁴⁸ Paris-Caen-Cherbourg, Paris-Rouen-Le Havre, Paris-Vernon-Rouen, Paris-Clermont-Ferrand.

B - Une convention qui n'a rien réglé

1 - L'État, autorité organisatrice des trains Intercités

L'entrée en vigueur, fin 2009, du règlement européen dit « OSP »¹⁴⁹ a ouvert la voie au regroupement des lignes autres que TGV et TER et à la contractualisation de leur exploitation entre la SNCF et l'État. La convention triennale d'exploitation (2011-2013) conclue le 13 décembre 2010 entre l'État, autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire, et la SNCF, seul opérateur actuel, a eu pour effet de mettre en place un dispositif de gestion concertée des lignes ainsi conventionnées.

Cette convention visait d'abord à donner une base juridique au subventionnement dont bénéficiaient ces liaisons structurellement déficitaires. Le texte européen autorise en effet le subventionnement des services publics de transport dont l'équilibre économique ne peut être assuré sans soutien public. En outre, par une exception en faveur du chemin de fer, il autorise à titre transitoire que cela s'effectue sans mise en concurrence préalable des opérateurs, ce qui a permis à l'État de désigner la SNCF comme opérateur des TET.

En assumant la fonction d'autorité organisatrice de ces lignes, l'État affichait également son souhait d'en stabiliser le périmètre, en interrompant le processus d'érosion continue et de sous-investissement qui les caractérisait jusque-là.

2 - Une subvention à la SNCF financée par elle-même

Jusqu'en 2010, la SNCF assurait le financement des lignes déficitaires autres que les TER par prélèvement sur les résultats des lignes à grande vitesse, globalement bénéficiaires. La convention signée le 13 décembre 2010 entre la SNCF et l'État prévoyait que ce dernier assure le versement d'une contribution pour charges de service public en contrepartie de la réalisation effective des obligations définies dans la convention. Cette contribution, versée par l'intermédiaire d'un compte

¹⁴⁹ Règlement n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

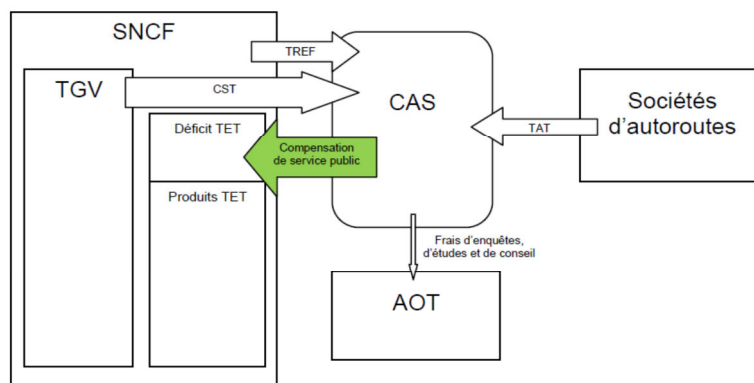
d'affectation spéciale (CAS), était fixée à 210 M€ pour la première année (2011).

Le financement du déficit des trains Intercités repose sur le principe d'une double solidarité, ferroviaire et routière. La solidarité ferroviaire est assurée par deux contributions créées par la loi de finances pour 2011 et versées au CAS : la contribution de solidarité territoriale (CST) et la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires (TREF). La solidarité routière, quant à elle, est assurée par l'affectation au CAS d'une fraction d'une taxe qui existait déjà, la taxe d'aménagement du territoire (TAT) acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ; cette fraction a été plafonnée à l'origine à 35 M€ par an, ce qui, en 2011, représentait 17 % des recettes du CAS.

Ce dispositif avait été créé dans la perspective de l'ouverture du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence, envisagée pour 2015 ou 2016 lors de la signature de la convention, qui aurait élargi l'assiette des deux taxes ferroviaires aux nouveaux entrants. Cette perspective s'est éloignée tandis que, à partir de 2014, le plafond de la fraction de la TAT versée au CAS a été abaissé à 19 M€.

De ce fait, depuis 2014, le CAS est alimenté à 94 % par des taxes prélevées sur la seule SNCF. Le mode de financement actuel du déficit des trains Intercités constitue donc pour l'essentiel un circuit fermé qui voit l'État reverser à la SNCF sous forme de subvention d'équilibre le produit de taxes qu'il a précédemment prélevées sur elle.

Graphique n° 3 : mode de financement des Intercités (TET) depuis 2011



Source : Cour des comptes

La contribution de l'État n'est pas inexistante pour autant : outre l'acquisition de nouveaux matériels roulants qu'il s'est résolu à financer depuis 2013, il paie au gestionnaire d'infrastructure la redevance d'accès de ces trains¹⁵⁰, pour un montant annuel supérieur à 400 M€¹⁵¹.

Malgré cela, le mode de financement du déficit des Intercités tel qu'organisé par la convention de 2010 se révèle une réforme en trompe l'œil : ce qui est, formellement, la contribution de l'État aux charges de service public imposées à la SNCF pour faire circuler ces trains, n'est en pratique, pour l'essentiel, qu'un habillage juridique de la péréquation interne à la SNCF qui existait auparavant.

Censé être incitatif pour la SNCF, le dispositif ne l'est pas dans la réalité. Il se révèle même caricatural en matière d'incitation à la qualité de service : si la SNCF fait mieux que l'objectif, elle a droit à un bonus qui lui est versé par le CAS mais l'ajustement des crédits de ce dernier se fait en augmentant le taux des taxes prélevées sur la SNCF.

De même, censé être responsabilisant pour l'État, le dispositif ne l'est pas non plus, les conséquences financières de ses décisions n'étant pas à sa charge : ainsi, en 2012, un an après la signature de la convention triennale, l'État revenait sur le programme de suppression de quelques lignes déficitaires prévu par la convention, et le surcoût correspondant pour le budget était aussitôt mis à la charge de la SNCF par un relèvement de sa contribution au CAS, au détriment, pour l'essentiel, des résultats de la grande vitesse.

Ce dispositif s'est révélé au surplus très fragile avec l'érosion des ressources tirées de la grande vitesse. La dégradation en 2013 des résultats de la SNCF a ainsi compromis le produit de la TREF, qui assurait les deux tiers du financement du CAS.

3 - Un déficit qui croît, une clarification qui tarde

En signant à la fin 2010 la première convention d'exploitation des TET, d'une durée qui devait être seulement de trois ans (2011-2013), l'État et la SNCF avaient adopté un document considéré comme transitoire : il s'agissait de « geler » la situation, d'interrompre le

¹⁵⁰ En application du décret du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national.

¹⁵¹ L'État ayant réduit néanmoins sa subvention à RFF en même temps qu'il lui versait la redevance d'accès des TET.

processus de diminution de l'offre que menait jusqu'alors la SNCF et de stabiliser le déficit d'exploitation. Il s'agissait également de consacrer ces trois années à un travail de réflexion et de concertation devant aboutir à une refonte du contenu de la convention à son échéance, fin 2013. Cette redéfinition conditionnait elle-même le profil et le volume de matériel roulant à commander sous l'empire de la convention suivante.

Toutefois, même après prolongation d'un an de la durée de la convention, ces deux objectifs ne sont pas atteints et, fin 2014, la plupart des questions restent à régler. Ainsi, entre 2011 et 2013, le déficit d'exploitation des TET a sensiblement augmenté alors que la convention en prévoyait la stabilisation.

Tableau n° 2 : déficit d'exploitation¹⁵² des trains Intercités

En M€ courants	2011	2012	2013
Déficit d'exploitation prévu par la convention	- 189,4	- 177,9	- 184,6
Déficit d'exploitation définitif	- 211,4	- 276,4	- 276,2
Contribution versée par le CAS ¹⁵³	210	312	313,9

Sources : Convention État / SNCF du 13 décembre 2010. Comptes rendus annuels d'exécution

Ces fortes augmentations s'expliquent pour l'essentiel par une modification du barème des péages versés par les trains Intercités à Réseau ferré de France. Elles font suite à un avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) qui a abouti à aligner leurs péages sur le niveau plus élevé acquitté par les TGV. Elles s'expliquent également par l'alourdissement des coûts liés au vieillissement du matériel roulant, et par la demande de l'État, précédemment évoquée, de différer la suppression, prévue conventionnellement, de certaines liaisons.

Elles paraissent enfin la conséquence de la faiblesse des objectifs conventionnels en matière de gains de productivité, à savoir + 0,5 % par an. Cette faible ambition montre que l'amélioration de la productivité n'a

¹⁵² Calculé selon la méthode fixée dans la convention.

¹⁵³ La contribution comprend la couverture du déficit conventionnel, le bonus / malus pour qualité de service, la compensation éventuelle des pertes provoquées par des augmentations tarifaires inférieures à celles prévues par la convention, et la rémunération du risque pris par l'exploitant.

pas été considérée comme un facteur significatif de réduction du déficit. Ainsi la gestion des trains Intercités conserve une organisation qui voit les moyens en personnels répartis sur une trentaine de sites sur le territoire, et elle supporte un coût de distribution des billets qui pourrait, de l'avis même de l'opérateur, être diminué. En outre, on peut relever que les comptes conventionnels ont été bâtis sur un modèle prévoyant une évolution du coût moyen par agent de + 4 % par an, ce qui semble élevé¹⁵⁴. Néanmoins, le fait que la SNCF assume *de facto* l'essentiel de ce déficit altère profondément la relation entre les contractants sur ces questions : l'écart entre le principe affiché, à savoir une autorité organisatrice qui finance le surcoût des obligations de service public qu'elle impose à l'opérateur, et la situation réelle, à savoir un opérateur qui continue d'assurer une péréquation interne entre ses activités, place l'État en position déséquilibrée à l'égard de l'entreprise.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'état du matériel roulant appelle maintenant des investissements importants.

III - Un matériel roulant vieillissant, un mur d'investissements

A - Un parc hétéroclite et ancien

1 - Une grande disparité de matériels

La convention d'exploitation signée entre l'État et la SNCF dressait un inventaire du matériel roulant affecté au service des trains d'équilibre du territoire. Au 1^{er} janvier 2011, le parc de matériels roulants était ainsi constitué de 2 487 engins, soit 364 locomotives, 2 057 voitures, pour l'essentiel des voitures Corail, et 66 automoteurs¹⁵⁵.

Ce parc est caractérisé par l'hétérogénéité de ses moyens de traction. Compte tenu de l'absence d'électrification sur près d'un tiers des

¹⁵⁴ Ces charges étant forfaitisées dans la convention, leur impact réel sur les charges des Intercités n'est pas précisé par l'opérateur.

¹⁵⁵ Un automoteur est une rame réversible assurant sa propulsion sans locomotive et disposant d'une cabine de conduite à chaque extrémité.

lignes, les trains *Intercités* doivent utiliser pour leur traction près de 30 % de matériels diesel (« thermiques »).

Au-delà de la différence d'énergie motrice, le parc de matériels de traction est également marqué par la très grande diversité des modèles en service. On comptait début 2011 pas moins de seize modèles différents d'engins de traction, locomotives ou automoteurs. Les locomotives diesel étaient de quatre modèles différents, les locomotives électriques de dix modèles. Cette hétérogénéité a pour conséquence de limiter les possibilités de mutualisation, que ce soit en matière d'exploitation ou de maintenance. Elle impose à l'exploitant de conserver dans chacune des catégories des réserves de matériels qui diminuent la rentabilité globale du parc.

La SNCF et l'autorité organisatrice se sont efforcées de diminuer cette hétérogénéité. Mais cette politique se heurte à la diversité même des besoins de transport que doivent assumer ces trains.

2 - Des années de sous-investissement

Le dernier effort significatif en matière d'acquisition de matériel roulant pour les lignes correspondant au périmètre actuel des trains Intercités remonte à la mise en service des voitures *Corail*, à partir du milieu des années soixante-dix. Elles avaient constitué à l'époque un progrès incontestable en termes de confort et de robustesse.

Par la suite, la question du renouvellement du matériel a été différée par la SNCF, compte tenu de la faible ambition que l'entreprise plaçait dans ces lignes et de leur déficit chronique. Son effort d'équipement se concentrait sur les TGV et les TER. L'entreprise s'est ainsi contentée de procéder à des investissements de rénovation pour prolonger la durée de vie des séries existantes, ou de modernisation pour en améliorer l'attractivité, sans renouveler le matériel. Mais il ne s'est agi au total que d'adaptations de matériels anciens, non susceptibles de donner une nouvelle identité commerciale à ces trains.

Le déclassement progressif du transport « classique » de longue distance semble ainsi avoir stérilisé la réflexion sur la stratégie en matière de matériels roulants. Cette situation a débouché sur une double impasse.

Tout d'abord, aucune réflexion ne paraît avoir été engagée jusqu'à une date récente sur la définition d'une nouvelle gamme de matériels adaptée aux liaisons de grand parcours hors grande vitesse, apportant le même saut en termes de qualité que ce qu'avait représenté la mise en

service des trains *Corail* il y a une trentaine d'années. La France se différencie en cela de certains de ses voisins européens qui, moins marqués par l'effort sur la grande vitesse, ont continué à investir dans ce « milieu de gamme ».

S'agissant, en second lieu, des liaisons de cabotage, dont la SNCF considérait qu'elles sortaient du cœur de métier des Intercités et devaient à terme relever du transport régional, la question du renouvellement du matériel paraît avoir été mise de côté dans l'attente d'un éventuel remplacement par du matériel TER.

3 - Un parc obsolète

Conséquence de cette politique de non-renouvellement, l'âge moyen du matériel roulant des TET ne cesse de croître, certaines composantes apparaissant même hors d'âge.

Selon un bilan de l'état du parc établi à la fin de l'année 2012, l'âge moyen du parc était de 33,5 ans, niveau préoccupant si l'on rappelle que le potentiel de fonctionnement est en moyenne de 35 ans pour les voitures et de 40 ans pour les locomotives. La situation est particulièrement critique s'agissant des locomotives diesel, toutes âgées de plus de 40 ans, dont un audit mené en 2012 estimait le remplacement impératif entre 2014 et 2016. La situation d'une partie des locomotives électriques est également préoccupante, les deux tiers d'entre elles étant constitués de machines âgées de plus de 30 ans qui approchent de l'âge de radiation. Les voitures *Corail*, enfin, âgées en moyenne de 34 ans fin 2012, nécessiteraient, pour être prolongées, de sérieux efforts de modernisation. C'est notamment le cas des voitures affectées aux trains de nuit : le maintien de ce service nécessiterait la rénovation de 300 voitures d'ici 2018.

Au total, à l'horizon 2020, la totalité du parc actuel des locomotives diesel aura été radiée, tandis que, sans opérations importantes de prolongation de vie, plus de 40 % du parc des locomotives électriques auront atteint leur fin de vie, de même que plus de 60 % du parc de voitures. Après 2022, toutes les voitures *Corail* auront atteint leur fin de vie.

Des opérations de prolongation de ces dernières ne constitueraient qu'un palliatif : malgré les efforts de la SNCF pour assurer la promotion commerciale des trains Intercités, notamment par le biais tarifaire, ces matériels anciens posent un problème croissant d'image. Les voitures

Corail ont vu leurs premières unités mises en service en 1975 et elles accusent leur âge, malgré leur robustesse reconnue et un niveau de confort qui reste apprécié. Elles n'offrent pas les nouveaux services attendus du public (aménagement intérieurs plus conviviaux et plus variés, meilleur confort acoustique, éclairage individuel, accès Wi-Fi, prises électriques individuelles, etc.) et ne sont ni aisément accessibles ni équipées pour les personnes à mobilité réduite.

L'obsolescence croissante du matériel thermique expose par ailleurs la SNCF à une augmentation importante de ses investissements de maintenance. On constate néanmoins que l'entreprise, qui supporte *de facto* la quasi-totalité de ces dépenses, n'atteint pas les objectifs d'investissement fixés en ce domaine par la convention d'exploitation, préférant par exemple racheter des locomotives à sa branche fret, et, pour faire face aux urgences, procéder dans une proportion croissante à des locations de matériels de remplacement. Celles-ci, effectuées principalement auprès de l'activité de transport régional, contribuent à l'accroissement déjà évoqué des coûts d'exploitation.

L'ensemble de ces facteurs entraîne les trains Intercités dans une spirale préoccupante, qui voit croître le coût d'exploitation des matériels roulants et diminuer inexorablement le volume disponible du parc. L'ampleur du besoin de renouvellement du parc de matériel roulant des trains Intercités et le retard pris en ce domaine confrontent donc à court terme, l'État et la SNCF, à des décisions urgentes et à un véritable mur d'investissement.

B - Des perspectives incertaines de renouvellement du matériel roulant

1 - Une réflexion tardive

La question du renouvellement du matériel roulant n'a pas sensiblement évolué après le conventionnement de 2010, le sujet ayant été renvoyé à la convention suivante, afin de se donner le temps de l'approfondir. Des études menées depuis 2011 par le ministère chargé des transports avec l'appui de consultants extérieurs ont ainsi tenté d'évaluer les différentes options possibles en matière de renouvellement du matériel roulant. Néanmoins, faute de décision sur la consistance future du réseau Intercités, ces études n'ont pu que passer en revue des hypothèses très différentes de dimensionnement du parc, selon des scénarios qui vont de la simple prolongation d'une partie du matériel à son renouvellement complet, en passant même par une hypothèse de réutilisation d'anciennes rames TGV sur certains axes Intercités.

C'est en définitive durant l'année 2013, dernière année de la convention d'exploitation¹⁵⁶, que le constat du degré d'obsolescence des matériels thermiques a contraint l'État et la SNCF à sortir de cet immobilisme en décidant des acquisitions de matériels, alors même que la réflexion menée en parallèle sur le périmètre de ces trains, notamment à l'égard des TER, n'était pas aboutie.

2 - Un plan de renouvellement imprécis et non financé

Des mesures d'urgence ont été prises durant le second semestre 2013 : outre le choix de recourir à des locations ponctuelles de locomotives diesel auprès de la société AKIEM¹⁵⁷, il a été décidé de définir un plan de renouvellement du matériel. Ces mesures annoncées par l'État le 9 juillet 2013, dans le cadre du plan « Investir pour la France », prévoient un renouvellement en trois tranches, sur financement de l'État, autorité organisatrice.

¹⁵⁶ Avant qu'elle ne soit prolongée d'un an, jusqu'à la fin 2014.

¹⁵⁷ Filiale de la SNCF.

a) Une première commande sous le signe de l'urgence

Cette première tranche ferme, d'un montant de 510 M€, financée par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), vise à pallier la déficience imminente des locomotives diesel en procédant à l'acquisition rapide de 34 rames « bimodes », livrables entre 2015 et 2017, aptes à circuler sur des lignes partiellement ou non électrifiées.

Cette première commande n'est pas sans susciter quelques interrogations. La première a trait à la stratégie d'équipement mise en œuvre : faute d'avoir mené à bien en temps utile une réflexion, dont les composantes sont pourtant connues depuis 2005, sur le périmètre des trains Intercités, l'État et la SNCF ont été conduits à inverser l'ordre des facteurs et à lancer une commande sans que son cadre global ait été défini. La deuxième porte sur la pérennité des ressources affectées à cet achat : son financement par l'AFITF l'expose aux incertitudes pesant sur les ressources de cette dernière, aggravées par l'abandon annoncé de l'écotaxe. La troisième a trait au type de matériel acheté : les rames commandées sont en fait une version extrapolée de rames en cours de déploiement dans le réseau TER. Leur profil ne les prédestinait pas à des liaisons de moyenne et longue distance comportant peu d'arrêts intermédiaires. La SNCF reconnaît de ce point de vue que cette commande n'est qu'un palliatif imposé par l'urgence.

b) Des tranches ultérieures incertaines et non financées

Le plan de renouvellement du matériel prévoit une deuxième tranche visant à mettre en service sur des grandes lignes électrifiées, en principe en 2018, un matériel de type nouveau, remplaçant les anciens trains *Corail*, et correspondant au souhait de la SNCF de fournir une « nouvelle offre Intercités grandes lignes ». Il s'agirait de rames aptes à circuler à 200 km/h, présentant des caractéristiques nouvelles de confort et de qualité de service. La définition de ce nouveau matériel, dont les premières commandes doivent en principe intervenir en 2015, le choix des lignes sur lesquelles il serait déployé, ainsi que les modalités du financement de cette acquisition, étaient encore en phase exploratoire en 2014.

La troisième tranche du plan, enfin, est relative au renouvellement du matériel en service sur les lignes pendulaires du grand Bassin parisien. Elle ne comporte pour l'instant aucun échéancier.

Aux incertitudes sur le calendrier s'ajoutent celles sur le coût. Si celui de la première tranche est connu, ce n'est pas le cas des deux autres. Selon les options qui seront retenues, l'enveloppe globale estimée nécessaire par la SNCF pour le renouvellement de l'ensemble du matériel roulant des trains Intercités varie ainsi dans une fourchette allant de 1,2 Md€ à un maximum de 3,6 Md€.

Ces chiffres comprennent non seulement les coûts d'acquisition des matériels roulants mais aussi ceux d'adaptation des ateliers de maintenance de la SNCF aux nouveaux matériels. La facture totale devra en outre prendre en compte les coûts de déconstruction du matériel réformé, d'autant plus importants qu'une forte proportion nécessitera des opérations de désamiantage.

Enfin, à plus court terme, devra être traitée la question des trains de nuit dont le renouvellement n'est pas évoqué à ce stade. Or le maintien d'une offre de nuit identique à celle qui existe aujourd'hui nécessiterait, à échéance de 2018, la rénovation précédemment évoquée de 300 voitures. Le coût en est évalué par la SNCF à environ 120 M€, ce qui va requérir des arbitrages difficiles compte tenu du caractère fortement déficitaire de ces lignes.

IV - Sortir de l'indécision pour préserver le réseau Intercités

Du fait de sa position d'autorité organisatrice mal assise, l'État s'est jusqu'à présent trouvé dans une situation ambiguë qui l'a amené à abdiquer sa fonction de stratège, alors que les problématiques en cause (équilibre entre modes de transport ferroviaire, aménagement du territoire, articulation de ressources financières devenues rares) appelleraient un cadre de réflexion plus large que celui des trains Intercités. Cette situation le fragilise dans ses tentatives de redéfinition du périmètre économique des trains Intercités. Elles s'enlisent dans une négociation jusqu'à présent stérile entre trois groupes d'acteurs – l'État, les régions, la SNCF – tous confrontés à la diminution de leurs marges de manœuvre financières, ce qui rend particulièrement difficile la définition commune d'un financement pérenne de ces lignes.

Dans un contexte fragilisé par la faiblesse des marges de manœuvre financières, la pérennisation du réseau Intercités supposera une

réduction de son déficit, une redéfinition de son périmètre et une clarification de son financement.

A - Une réduction du déficit d'exploitation

1 - Une diminution des coûts

La réduction du déficit d'exploitation des trains Intercités passe d'abord par la diminution des charges sur lesquelles la SNCF a une certaine maîtrise. Cela implique des mesures de productivité de l'opérateur, portant sur l'organisation du travail du personnel roulant, la maintenance du matériel dans ses ateliers ou la gestion de la billettique. L'entreprise affiche des objectifs volontaristes de performance économique dans son plan « Excellence 2020 », mais, s'agissant spécifiquement des TET, il paraît nécessaire de fixer un objectif de gains de productivité plus ambitieux que le taux de 0,50 % par an prévu dans la première convention.

L'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs, qui reste facultative jusqu'à la fin de l'actuelle décennie mais pourra devenir obligatoire au-delà, constituerait à cet égard une incontestable incitation à la réduction des coûts en faisant apparaître des opérateurs appliquant des processus industriels innovants, et un facteur de dynamisation en favorisant l'offre de nouveaux services aux usagers.

2 - La question du maintien des dessertes les plus déficitaires

La diminution du déficit posera également la question d'un redéploiement de l'offre des trains Intercités, commençant par la diminution de certaines dessertes, processus envisagé mais non mis en œuvre par la première convention d'exploitation : dans un contexte de possible développement de l'offre de transport routier interurbain, le remplacement, sur les lignes les moins fréquentées et les plus déficitaires, de certaines dessertes par des liaisons routières moins coûteuses, est une option à étudier. Déjà expérimentée par les TER, cette pratique ne signifierait pas nécessairement la fermeture de l'ensemble de la ligne.

En revanche, la question du maintien de certaines lignes de nuit particulièrement peu fréquentées et durablement déficitaires doit être posée.

B - Une redéfinition du périmètre

La pérennisation du réseau des Intercités suppose en second lieu que son périmètre économique soit redéfini, lui offrant les perspectives d'une rentabilité accrue. Le recentrage de ces trains sur des liaisons rapides de moyenne et longue distance, assorti d'une nouvelle qualité de service sur ces lignes, est susceptible d'accroître leur rentabilité.

Ce recentrage suppose d'abord que l'État et les autorités organisatrices régionales puissent mener à bien le transfert de certaines lignes de cabotage vers les TER, qu'il s'agisse de lignes interrégionales ou de lignes pendulaires desservant le grand Bassin parisien. Ce transfert ne pourrait s'envisager sans contreparties financières à la charge de l'État, étant entendu, néanmoins, que celui-ci assume déjà la charge des redevances d'accès et a annoncé qu'il financera le renouvellement du matériel.

Il suppose ensuite que s'interrompe le processus de réduction du périmètre des trains Intercités au profit du réseau à grande vitesse et que soient ouvertes à ces trains de nouvelles perspectives de développement. Le rapport de la commission « Mobilité 21 »¹⁵⁸ a souligné qu'il devait être possible d'offrir à moindre coût, entre TER et TGV, une offre de transport de qualité vers des agglomérations et des territoires dont la taille ne justifie pas la desserte par TGV. La Cour¹⁵⁹ a pour sa part souligné la nécessité de recentrer le transport à grande vitesse sur son domaine de pertinence en restreignant ses incursions sur le réseau classique.

Après des décennies de repli, la mise en œuvre de ces orientations est susceptible d'offrir à terme aux trains Intercités un nouvel espace de développement sur des liaisons de moyen parcours, tandis que, sur certaines destinations de longue distance, ils peuvent devenir une alternative financièrement intéressante au TGV pour une clientèle plus sensible au prix qu'à la vitesse.

Ce recentrage devrait s'intégrer dans une réflexion, associant l'ensemble des autorités organisatrices de transport, sur l'articulation future des différentes composantes de l'offre ferroviaire.

¹⁵⁸ Rapport de la commission Mobilité 21 « Pour un schéma national de mobilité durable » (2013).

¹⁵⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

C - Une clarification du financement

La réduction du nombre de lignes déficitaires contribuerait à diminuer le montant de la subvention d'exploitation.

Si le déficit global des trains Intercités ne peut néanmoins être substantiellement réduit par ces mesures, les modalités de son financement devront être clarifiées.

Il semble à cet égard difficile de maintenir le dispositif actuel, qui voit *de facto* l'opérateur financer l'essentiel de la subvention d'équilibre : cette situation n'apparaît pas saine pour la gouvernance du système et n'est pas non plus tenable compte tenu de l'érosion des résultats que tire la SNCF de la grande vitesse.

Pour que le dispositif actuel de conventionnement soit maintenu, il paraît inévitable que l'autorité organisatrice assume ses responsabilités, en prenant à sa charge le déficit résiduel de service public de ces lignes. Cela supposerait que des ressources spécifiques soient dégagées, dans un contexte marqué par la pénurie de financements publics. L'ouverture du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence pourrait y contribuer en augmentant le nombre d'entreprises assujetties aux taxes ferroviaires finançant le déficit des Intercités, mais n'apporterait néanmoins qu'une contribution limitée. Une augmentation de la contribution de la route est également souhaitable dans son principe.

Faute de trouver les voies d'un financement public du déficit d'exploitation des trains Intercités, on risquerait de s'acheminer vers un abandon du conventionnement des Intercités : cela conduirait à voir la SNCF recouvrer sa liberté de gestion du réseau Intercités et en assurer l'équilibre financier par les excédents des lignes rentables, au prix de la fermeture des lignes les plus déficitaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La préservation d'un réseau de trains « Intercités » est un enjeu majeur d'aménagement du territoire. Le retard mis à prendre les décisions permettant de l'assurer contraint maintenant l'État, la SNCF, mais également les régions à devoir résoudre une équation particulièrement complexe à un moment où les marges de manœuvre financière sont devenues très faibles. Un tel objectif suppose des mesures énergiques de réduction des coûts de gestion de ces trains, mais aussi des choix en ce qui concerne leur périmètre et leur financement.

La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire esquisse une évolution en évoquant la définition d'une véritable stratégie du transport ferroviaire d'intérêt national.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. afin d'enrayer le déclin des trains Intercités et de définir les conditions de leur pérennité, les inclure dans un schéma national des services de transport de voyageurs, précisant leur articulation avec les autres offres de transport ferroviaire et leur accordant un financement stable et durable.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	254
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	257
Réponse du président de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	258

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Ce document permet de dresser un premier bilan du dispositif mis en place avec la convention d'exploitation, signée en décembre 2010 pour trois ans et prolongée d'un an en 2013, et met en avant des pistes d'amélioration pour la période à venir.

Cette communication appelle les observations suivantes de ma part :

Le portefeuille de lignes conventionnées par l'État en 2010 regroupe des dessertes très hétérogènes, comprenant des lignes de longue distance à fort trafic, des lignes à vocation pendulaire dans le grand bassin parisien, des lignes d'irrigation du territoire peu fréquentées et des lignes de nuit. Sans cohérence d'ensemble, cette offre était financée, avant la conclusion de la convention, par péréquation interne au sein de la SNCF. L'absence de perspective de ces dessertes conduisait l'exploitant à mener une politique d'attrition progressive, tout en sollicitant l'intervention financière des régions, dans le cadre d'accords locaux ponctuels et disparates pour le renouvellement du matériel roulant Corail, à défaut d'avoir pu négocier une reprise complète des lignes.

L'intervention de l'État est apparue, en 2010, comme le seul moyen de sauver les trains d'équilibre du territoire (TET) d'un abandon inéluctable, auquel les condamnait l'absence prolongée de tout investissement significatif de la part de la SNCF. La convention d'exploitation, malgré les limites qu'identifie la Cour dans son rapport, est la marque de cet engagement fort de l'État de redonner un avenir à ces dessertes indispensables à l'aménagement du territoire.

Le dispositif, qui a été conçu à l'époque avec la SNCF, définit un partage équilibré des responsabilités entre la SNCF et sa nouvelle autorité organisatrice, qui tient compte des moyens et des compétences propres à chacune des parties. En complément des prélèvements fiscaux institués en remplacement du système de péréquation interne à la SNCF, il mobilise des ressources supplémentaires tirées de l'exploitation des autoroutes concédées, dans une logique intermodale, pour participer au financement des TET.

Par ailleurs, il convient également de souligner que la convention d'exploitation a permis de donner un cadre juridique solide aux relations entre l'État et la SNCF, conforme au droit européen défini par le règlement 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de

transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement OSP ».

En cela, le suivi de l'exécution de la convention d'exploitation avec la SNCF a offert aux services de l'État l'occasion d'acquérir une expertise et une expérience (lors de la construction du service annuel 2012 notamment) qui devraient se révéler particulièrement précieuses pour la suite.

En vue de redonner toute sa place aux TET entre l'offre de grande vitesse et les services ferroviaires régionaux, enjeu essentiel bien identifié par la Cour, il convient de mener une réflexion sur l'évolution de l'offre TET pour mieux l'adapter à la demande des voyageurs et assurer la viabilité de sa trajectoire économique. En particulier, la forte imbrication qui existe entre services TET et dessertes transport express régional (TER), dans le grand bassin parisien notamment, est source d'inefficacité et de manque de lisibilité pour les voyageurs. Les premières discussions engagées entre l'État et les régions ont confirmé ce constat sans toutefois aboutir, jusqu'à présent, à un consensus sur les évolutions à mettre en œuvre.

Aussi, le Gouvernement a décidé de confier une mission d'analyse et de propositions à une commission composée de parlementaires, d'élus régionaux et de personnes compétentes, chargée de mener durant les six prochains mois un travail de réflexion visant à redonner à l'offre TET cohérence et identité auprès des voyageurs, en concertation avec les élus locaux et en particulier les régions. Les travaux de cette commission, qui est présidée par Monsieur Philippe Duron, député du Calvados, devront permettre de clarifier l'articulation des TET avec les autres services de transport ferroviaire, notamment les TER, mais aussi avec les alternatives que peuvent représenter les autres modes de transport ou les nouvelles formes de mobilité. Ils serviront de base pour l'élaboration du schéma national des services de transport ferroviaire de voyageurs prévu par la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014.

Dans l'intervalle, la convention d'exploitation actuelle sera renouvelée pour l'année 2015 selon des modalités et des dessertes inchangées qui permettront de donner au Gouvernement le temps de la réflexion sur la mise en place d'une offre pérenne et concertée à l'issue des travaux de la commission.

Lors des négociations à venir, il appartiendra à l'État de se prononcer, parmi les points les plus déterminants que la Cour a identifiés, sur le partage des responsabilités avec l'opérateur et le modèle de financement des TET. Les recommandations de la Cour viennent ainsi

opportunément alimenter la réflexion collective en proposant des pistes d'amélioration du dispositif de conventionnement dans le sens d'une gouvernance clarifiée et d'une meilleure efficacité économique.

La clarification de l'offre TET, qui est au cœur des travaux à mener dans les prochains mois, apparaît comme un préalable indispensable au renouvellement du matériel roulant qui, avec une moyenne d'âge supérieure à 35 ans, approche de sa fin de vie. Si la nouvelle majorité a pris les décisions qu'il fallait pour répondre à l'urgence du remplacement du matériel roulant utilisé sur lignes thermiques, pour un montant de 510 M€, cet effort doit néanmoins être poursuivi pour garantir la pérennité de nombreuses dessertes et moderniser un service, qui souffre aujourd'hui d'un important déficit d'image auprès des voyageurs, tout en tenant compte des contraintes budgétaires actuelles.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Trois grands constats de la Cour ont retenu notre attention.

Premièrement, la Cour relève que « la différenciation entre TER et Intercités devient floue » ce qui génère des coûts et est source d'inefficacité.

Deuxièmement, l'absence de clarification de l'offre des Trains d'équilibre du territoire (TET) nuit au traitement de la question du matériel roulant devenu en partie obsolète compte tenu de décennies de sous-investissement sur ce segment d'offre.

Troisièmement, le système de conventionnement mis en place à partir de 2011 n'a pas permis de régler l'ensemble des problèmes ce qui a conduit notamment à une augmentation du déficit des TET.

Ainsi comme l'indique la Cour : « Dans un contexte fragilisé par la faiblesse des marges de manœuvre financières, la pérennisation du réseau Intercités supposera une réduction de son déficit, une redéfinition de son périmètre et une clarification de son financement. ».

Nous partageons globalement ces trois constats. C'est la raison pour laquelle une mission a été confiée au député Philippe Duron afin de répondre aux problématiques des trains Intercités.

Il est nécessaire que l'offre de transport ferroviaire TET conventionnée par l'État réponde à un besoin d'intérêt national clairement identifié, et regagne en cohérence et en identité auprès des voyageurs qui l'utilisent. L'amplification des efforts de productivité et de reconquête commerciale est en outre indispensable.

Les travaux de la commission devront par ailleurs permettre de clarifier l'articulation des trains TET avec les autres services de transport ferroviaire, et notamment les TER, mais aussi avec les alternatives que peuvent représenter les autres modes de transports ou les nouvelles formes de mobilité.

Cette clarification de l'offre de TET est enfin un préalable indispensable au traitement de la problématique du matériel roulant.

Les conclusions et les recommandations de la commission seront remises sous la forme d'un rapport au printemps 2015, en vue de permettre la préparation d'une nouvelle convention d'exploitation TET dès 2016.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)

SNCF a suivi avec un grand intérêt depuis plusieurs mois les travaux menés par la Cour sur les trains d'équilibre du territoire (TET). J'en ai salué la qualité des restitutions. À l'heure où l'État vient de décider une prorogation de la convention d'exploitation des TET jusqu'à fin 2015 et confie à une commission – présidée par Monsieur Philippe Duron – l'étude sur l'avenir des TET, ce dossier est au centre de l'actualité et de nos préoccupations, en tant qu'exploitant.

Le rapport formulé par la Cour à propos des TET comporte un certain nombre de constats, que je partage. Ils concernent la nécessaire clarification des missions que doivent assurer ces trains, notamment en harmonie avec les TGV et TER, l'urgence des choix pour renouveler un matériel roulant en fin de vie et le besoin de sortir d'un financement de l'exploitation supporté dans sa quasi totalité par SNCF. La conclusion, selon laquelle « la pérennisation du réseau Intercités supposera une réduction de son déficit, une redéfinition de son périmètre et une clarification de son financement » apparaît à ce titre tout à fait pertinente.

Concernant les dessertes, SNCF a exposé à l'État, l'autorité organisatrice (AO) des TET, à plusieurs reprises, depuis 2011, sa vision selon laquelle les trains Intercités doivent constituer l'offre ferroviaire de référence de la moyenne et longue distance offrant un rapport prix/temps de parcours attractif. Ce nouveau positionnement doit passer par une plus grande articulation avec les offres de transport que nous proposons en TER et en TGV, en accord avec les solutions de porte-à-porte que nous développons. Ces évolutions doivent aller dans le sens d'un meilleur service rendu au client, en améliorant les temps de parcours et en positionnant les trains au plus près des besoins du marché. La convention actuelle n'a pas permis de les mettre en œuvre, la politique en matière de dessertes relevant in fine de la seule autorité organisatrice, qui a privilégié le maintien de l'existant.

Ces évolutions que nous préconisons s'accompagnent nécessairement d'un renouvellement du matériel roulant. Comme le souligne la Cour, les trains Intercités sont à bout de souffle. Un premier pas a été franchi fin 2013, par l'achat de trente-quatre rames, financées par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). L'annonce du premier ministre, en juillet 2013, du renouvellement de la totalité du parc devait déboucher sur une décision concernant l'achat d'une deuxième tranche de matériel. SNCF a réalisé

au premier semestre les études visant à en préciser les spécificités techniques. À ce jour, l'absence de financement public disponible n'a pas permis d'enclencher la commande correspondante, ce qui fragilise la réalisation des plans de transport et entraîne à court terme des dépenses de rénovation supplémentaires sur des engins sans potentiel.

Au chapitre du mode de financement, la Cour mentionne dans son rapport « une réforme en trompe l'œil ». Ceci vise en effet le mécanisme de financement de la contribution financière des TET par le compte d'affectation spéciale (CAS), supportée de facto par la seule SNCF, à travers la contribution de solidarité territoriale (CST), qui pèse directement sur l'activité TGV et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF). Le produit de ces deux taxes correspond à environ 94 % du montant annuel du CAS, qui s'est élevé à 309 millions d'euros en 2014. L'abondement du monde routier au financement du dispositif s'est limité, pendant les premières années du contrat, à 35 M€ par an, revus à 19 M€ en 2014. Ce dispositif, qui avait vocation à couvrir une période transitoire dans l'attente de l'ouverture du marché à la concurrence, a montré ses limites dans un contexte où SNCF et l'activité Intercités ne disposent pas des leviers qui permettent d'optimiser les dessertes, donc le déficit à couvrir. Le rapport en décrit de façon éloquente le caractère déresponsabilisant pour l'AO et insoutenable financièrement pour l'exploitant. SNCF réitère sa demande de suppression du CAS ou, a minima, de diversification des sources de financement, qui permettrait de réduire substantiellement la CST, dans un contexte où l'équilibre économique de l'activité TGV est lui-même sous tension.

J'ajoute à ce triple constat que, du point de vue de l'entreprise, le mode de gouvernance de la convention signée fin 2010 avec l'État s'est avéré déséquilibré, non comme cela est parfois évoqué dans le rapport au détriment de l'État, qui aurait pu faire le choix d'une véritable stratégie pour les TET mais, plutôt, de l'exploitant qui n'a pu librement adapter son produit aux besoins des voyageurs et à la conjoncture. Des actions ont néanmoins été menées, dans un souci de construction d'une offre plus lisible pour les voyageurs et de maîtrise des coûts de production. Dès 2011, SNCF a déployé l'appellation commerciale unique Intercités rassemblant l'ensemble des anciens trains Téo, Corail et Lunéa. Sur cette base commune, l'activité a mis en œuvre une politique d'actions commerciales, tarifaires, de services, destinée à limiter les conséquences de la crise économique sur la fréquentation et à lutter contre le développement de la concurrence du covoiturage. Parallèlement, le parc de matériel a été rationalisé afin de radier les matériels obsolètes, réduire le nombre de séries distinctes et simplifier l'exploitation et la

maintenance. Des gains de productivité ont été recherchés par une plus grande optimisation des roulements de personnel ou encore une réduction des dépenses de distribution des billets par le développement de la vente à distance.

SNCF souhaitait, comme cela avait été envisagé fin 2013 lors de la première prolongation d'une année de la convention avec l'État, que l'année 2014 soit mise à profit pour préparer des avancées applicables dès 2015 sur les enjeux majeurs du positionnement des dessertes TET et de leur financement. Je souhaite vivement que la mission confiée à Monsieur Philippe Duron, dans la continuité des observations formulées par la Cour, ouvre la voie à une clarification du rôle que devront jouer à l'avenir les trains Intercités, dans le paysage ferroviaire et à la mise en place d'un dispositif de financement pérenne et responsabilisant.

2

Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher

PRÉSENTATION

Avec 287 réseaux en province, les transports publics urbains de voyageurs représentent un enjeu économique, social et environnemental de premier plan : l'emploi direct ou indirect de plus d'un million de personnes, près de 9 Md€ de dépenses en 2012, dont 2,5 Md€ pour l'investissement, 27 millions d'usagers, 800 millions de km parcourus annuellement, une fréquentation en croissance rapide (+ 25 % entre 2000 et 2010). Ils occupent donc une place significative dans la vie quotidienne des citoyens, d'autant que se poursuit le mouvement d'urbanisation de la population française¹⁶⁰.

Après une phase active dans les années 1980 et 1990, marquées notamment par l'entrée en vigueur des lois LOTI, LAURE et SRU¹⁶¹, le législateur n'est guère intervenu depuis lors, sauf pour lancer un

¹⁶⁰ La part de la population habitant une aire urbaine est passée de 69 % en 1982 à 82,6 % en 2008. Entre 1999 et 2008, la superficie des aires urbaines a crû de 39,2 %, passant de 33 % à 46 % du territoire national.

¹⁶¹ La loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dite loi LOTI, proclame le droit de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité.

Les deux lois d'aménagement du territoire du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 ont intégré le transport dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi LAURE, prévoit la mise en place de plans de déplacement urbain (PDU).

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, fixe des objectifs de lutte contre la périurbanisation et le gaspillage de l'espace en mettant en œuvre une politique de déplacement au service du développement durable.

ambitieux programme de développement des transports collectifs dans le cadre des lois des 3 août 2009 et 12 juillet 2010, dites Grenelle I et II.

Le secteur des transports publics urbains de voyageurs est aujourd'hui soumis à de fortes contraintes financières (I). Il est urgent de définir les conditions d'un nouvel équilibre du service (II).

La présente synthèse s'efforce de dégager des pistes concrètes et efficaces pour parvenir à ce nouvel équilibre¹⁶². Elle est issue d'une enquête réalisée en 2013 et 2014, portant sur dix-sept agglomérations¹⁶³ réparties dans dix régions¹⁶⁴ et représentant 11,1 millions d'habitants¹⁶⁵, soit un peu plus de 19 % de la population métropolitaine.

Le champ de l'enquête ne comprend pas l'Île-de-France qui relève d'une gestion spécifique, via le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) dont le budget est, à lui seul, comparable à celui de l'ensemble des autres réseaux de transports publics urbains de voyageurs répartis sur le territoire national.

¹⁶² Les données nationales utilisées dans la synthèse, qui sont les plus récentes à ce jour, proviennent de quatre sources principales : l'enquête nationale transports et déplacements (ENTD) du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU – la dernière de ces études, réalisées tous les dix ans, date de 2008), les chiffres clés du transport public 2012, publiés en 2013 par l'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP), l'année 2012 des transports urbains, produit par le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART), et le panorama 2011 des réseaux de transports collectifs urbains, édité par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA, qui a succédé au CERTU).

¹⁶³ Amiens, Angers, Beauvais, Blois, Bordeaux, Caen, Grenoble, Le Havre, Le Mans, Lyon, Marseille, Montpellier, Narbonne, Nice, Poitiers, Rouen et Toulon.

¹⁶⁴ Les régions d'Aquitaine, Centre, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

¹⁶⁵ Population INSEE des aires urbaines.

I - Un service public soumis à de fortes contraintes financières

Alors même que dans un précédent rapport sur les transports publics de voyageurs¹⁶⁶, la Cour des comptes avait souligné la nécessité de maîtriser la croissance des coûts d'exploitation, ces derniers ont progressé de 15 % en volume au cours des dix dernières années. Parallèlement, les aides de l'État à l'investissement se réduisent et les marges de manœuvre des autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) s'amenuisent, créant un effet de ciseaux inquiétant pour la pérennité du système.

A - Des coûts d'exploitation sous tension

1 - Une extension des périmètres desservis

Entre 2008 et 2013, les périmètres de transport urbain (PTU) ont connu une forte extension géographique. Leur superficie a ainsi augmenté de 40 %, passant de 61 266 km² à 85 880 km². Dans le même temps, la population concernée n'a progressé que de 7 %, de sorte que la densité moyenne des PTU a sensiblement diminué, passant de 467 à 358 habitants/km²¹⁶⁷. Cette tendance, déjà observée sur la période 1999-2008, s'explique par un phénomène de périurbanisation, voire de « rurbanisation » des réseaux.

Il en résulte une explosion du coût du kilomètre marginal¹⁶⁸, peu ou pas compensé par des recettes provenant du versement transport (VT)¹⁶⁹ dont le rendement est souvent faible dans les communes rattachées.

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique. Les transports publics urbains*. La documentation française, avril 2005, 261 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁷ D'après les données du CEREMA, les densités des périmètres de transport urbain sont très variables avec des médianes de 941 h/km² pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants et 635 h/km² pour celles de 100 000 à 250 000 habitants. Toutefois, on observe des écarts de 1 à 10 à l'intérieur des différentes strates.

¹⁶⁸ Coût supplémentaire du dernier kilomètre parcouru.

¹⁶⁹ Le versement transport (VT) est une taxe assise sur les salaires versés par les personnes publiques et privées qui emploient plus de neuf salariés.

La création de la métropole niçoise s'est ainsi accompagnée de l'extension du périmètre de l'AOTU à 19 nouvelles communes, toutes situées en zones rurales et montagnardes. Le coût supplémentaire induit par la desserte de ces communes (2,5 M€ en 2012) est sans commune mesure avec le produit supplémentaire de VT attendu (0,1 M€).

Il en va de même du réseau Viacités, desservant le territoire de l'agglomération de Caen-la-Mer : la moitié des communes concernées sont périurbaines, rurales ou littorales et la plus grande partie de la population se concentre dans les trois principales villes de l'agglomération (Caen, Hérouville-Saint-Clair et Mondeville).

2 - Un déséquilibre des relations entre délégants et délégataires

Le secteur des transports urbains de voyageurs offre les caractéristiques d'un marché oligopolistique. En effet, selon l'autorité de la concurrence, deux opérateurs principaux, Transdev et Kéolis, détiennent en 2012, hors Île-de-France, entre 30 et 40 % de parts de marchés. Seuls 10 % des réseaux sont exploités en gestion directe.

Dans ce contexte, les autorités organisatrices ont peu de marge de négociation et les relations entre délégants et délégataires sont souvent déséquilibrées.

Certains contrats de délégation peuvent lier l'autorité organisatrice à un même opérateur pour une durée très longue.

Ainsi, le contrat de concession, portant à la fois sur la construction du métro et l'exploitation du réseau rouennais, conclu en 1991, lie la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA) au même exploitant jusqu'en 2025, sans possibilité de nouvelle mise en concurrence, sauf à dénoncer le contrat et à dédommager le titulaire. La CREA peut recourir au rachat de la concession moyennant un préavis de 18 mois. Elle devra alors au concessionnaire, une indemnité de rachat (I) calculée comme suit : $I = R + L$, R étant le montant de l'indemnité pour manque à gagner et L, la différence entre les dettes et les créances à la date de résiliation. Pour une résiliation qui serait décidée en 2015 et qui interviendrait au 1^{er} janvier 2017, le montant du dédommagement serait de 46,6 M€, selon une estimation de la communauté d'agglomération¹⁷⁰.

De même, le partage des risques tant industriel (sur les charges) que commercial (sur les recettes) apparaît plutôt défavorable aux autorités organisatrices, bien que 75 % des contrats reposent sur le principe d'une contribution forfaitaire, censée transférer ces risques à l'opérateur¹⁷¹. Ainsi, en 2010, la contribution forfaitaire de la communauté d'agglomération de Blois a représenté 86 % des recettes de son délégataire, la SARL Société des Transports Urbains du Blésois.

De plus, l'intéressement aux performances (maîtrise des charges d'exploitation, évolution de la fréquentation, qualité des services) dans la rémunération reste faible, voire inexistant : il atteint 21 000 € maximum à Blois pour un chiffre d'affaires net qui est passé de 7 M€ en 2005 à 8 M€ en 2010, et 50 000 € à Beauvais pour des produits qui sont passés de 4,6 M€ en 2008 à 6 M€ en 2012.

Par ailleurs, les pénalités de retard prévues au contrat sont rarement appliquées. Ainsi, depuis au moins 2008, la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe n'a trouvé à appliquer aucune des pénalités prévues aux articles 7.1 et 7.2 de la convention de délégation sans que l'on sache précisément si cela s'explique par un

¹⁷⁰ Le montant de l'indemnité pour manque à gagner est égale au cumul des prévisions de résultats nets après impôts attendus entre la date d'effet du rachat et la date d'expiration normale de la concession (31 décembre 2025), rémunérée au taux de 11,5 % (intérêts composés). Ce montant est calculé sur la base du compte d'exploitation en vigueur à la date d'effet du contrat.

¹⁷¹ Dans ce régime, le délégataire est rémunéré par les recettes commerciales qu'il collecte auprès des usagers et conserve pour lui, et par une contribution fixe de la collectivité, définie au début du contrat pour toute sa durée et justifiée par des sujétions de service public. Le montant annuel de cette contribution forfaitaire correspond à la différence entre les coûts de production forfaitisés des services et les recettes de référence sur lesquelles le délégataire s'engage.

comportement irréprochable du concessionnaire ou par une certaine réticence de l'autorité concédante à mettre en œuvre les stipulations correspondantes.

Enfin, les informations communiquées par les délégataires ne permettent pas toujours à l'autorité délégante d'exercer un contrôle efficient, qu'elles soient incomplètes, erronées ou non explicitées. Ces carences compliquent l'analyse par l'AOTU de l'efficacité et de l'efficience de la gestion du service assuré par l'exploitant.

3 - Le poids des charges de personnel

L'évolution des dépenses d'exploitation est fortement corrélée à celle de la masse salariale, qui représentait en moyenne 54 % des coûts d'exploitation du service (hors personnel en sous-traitance) en 2012.

Les conditions de travail du secteur sont accommodantes. Le bilan social de l'UTP montre en effet que la durée moyenne hebdomadaire du travail s'établissait à 34,5 heures en 2011. Elle était inférieure à 35 heures dans un tiers des entreprises représentant plus de 40 % des salariés de la branche.

Ainsi, l'accord d'entreprise conclu le 9 juillet 1998 par la Régie des Transports de Marseille (RTM) établit la durée hebdomadaire du travail à 34 heures 30. Il distingue les personnels d'exécution roulants (semaine de 33 heures avec 25 jours de congés) et les personnels non roulants (36 heures 35 hebdomadaires et 12 jours de RTT en sus des 25 jours de congés). Par ailleurs, des rigidités dans la mise en œuvre de l'accord, telles que l'absence d'organisation du temps de travail par cycles saisonniers en fonction de l'activité ou la prise en compte de temps annexes (préparation du bus, pauses pour les relais, déplacement entre deux lieux différents de prise de service), ont pour effet de limiter la durée quotidienne moyenne de conduite à 6 heures 18.

À Montpellier, l'horaire hebdomadaire moyen a été fixé par accord d'entreprise à 34,12 heures, soit 1 546 heures annuelles, et le nombre moyen de jours de congés annuels à 32.

À la question du temps de travail, s'ajoute celle de la progression des rémunérations, qui a été significative ces dernières années, comme le montre le tableau n° 1.

**Tableau n° 1 : évolution comparative des rémunérations dans le secteur
des transports urbains de voyageurs, la fonction publique et le secteur
privé**

évolution en %	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indice fonction publique (1)	0,8	0,7	0,5	0	0	0
Point RTU moyenne (2)	2,4	2,3	1,3	2,1	2,2	nd
Salaires secteur privé (3)	1	0,8	0,8	1,7	1,3	1,1
Indice des prix	2,8	0,1	1,5	2,1	2	1,8

Source : Cour des comptes, d'après les données de l'Insee, du cabinet Aon Hewitt, et du bilan social de l'Union des transports publics et ferroviaires

(1) Hors ancienneté et primes

(2) Convention collective nationale des Réseaux de Transports Urbains de Voyageurs

(3) Augmentations générales

Enfin, le secteur se caractérise par un taux d'absentéisme important. Il s'élève à un peu plus de 25 jours par an et par salarié depuis 2010 et affiche une progression de 21,7 % entre 2008 (20,93 jours) et 2012 (25,47 jours).

Or l'absentéisme, plus particulièrement celui des conducteurs receveurs, a une influence déterminante sur l'activité de production des opérateurs de transport et son coût. C'est la raison pour laquelle il doit être très précisément suivi et analysé et des mesures mises en œuvre pour y remédier en cas de dégradation.

En 2010 et 2011, le total de jours d'absence constatée à la SEML de transport de l'agglomération de Montpellier, calculé en ETC (équivalent temps complet) sur la base de 225 jours ouvrés, représentait un effectif d'environ 100 personnes, soit près de 10 % des salariés.

B - Un financement des nouveaux projets mal assuré

Les autorités organisatrices ont investi 2,5 Md€ en 2012¹⁷², dont 51,3 % au titre de travaux et 18,4 % pour le matériel roulant. Les investissements réalisés ont été financés par l'emprunt à hauteur de 50 % et autofinancés pour 34 % de leur montant.

¹⁷² Hors remboursement des capitaux empruntés.

Ces investissements résultent de la décision de l'État de lancer un ambitieux programme de développement des transports collectifs, dans le cadre de l'engagement n° 24 du Grenelle de l'Environnement de créer 1 500 kilomètres de lignes nouvelles de tramways ou de bus protégées sur 10 ans, pour un coût de 18 Md€ dont 4 Md€ financés par l'État.

Deux appels à projets (AAP) assortis de 1,4 Md€ de subventions de l'État ont été lancés en octobre 2008 et mai 2010. À la date d'achèvement de l'enquête, des subventions d'un montant total de 1,133 Md€ avaient fait l'objet de conventions d'attribution pour la création de 890 km de lignes nouvelles de transport en commun en site propre (TCSP)¹⁷³, pour des projets situés pour la plupart hors d'Île-de-France.

Tableau n° 2 : subventions annoncées et octroyées au titre des deux premiers appels à projets du Grenelle de l'Environnement

	Subventions annoncées	Subventions conventionnées	Km
1 ^{er} appel à projet (oct 2008)	810 M€ dont 260 M€ au titre du plan espoir banlieue	596 M€ crédits AFITF AAP TCSP 44 M€ crédits AFITF CPER	392
2 ^{ème} appel à projet (mai 2010)	590 M€ dont 200 M€ au titre du programme d'investissements d'avenir Écocités	284 M€ crédits AFITF AAP TCSP 200 M€ crédits CDC Écocités 9 M€ crédits AFITF CPER	499
Total	1 400 M€	1 133 M€ crédits État <i>dont 51 M€ CPER</i>	890

Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Au total, 96 projets ont été subventionnés à hauteur d'environ 10 % de leur coût prévisionnel (10,68 Md€). Ils concernent 52 lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) d'un montant total estimé à 2,48 Md€, 38 projets de tramway d'un montant prévisionnel de 6,07 Md€ et 4 projets de métro d'un coût évalué à 2,07 Md€.

¹⁷³ Un transport en commun en site propre ou TCSP se distingue des autres modes de transport en commun par le fait qu'il emprunte une voie ou un espace qui lui est exclusivement réservé. Répondent à ces caractéristiques les lignes de tramway et de bus à haut niveau de service (BHNS).

Le troisième appel à projets porte sur 500 km de lignes nouvelles financées par l'État à hauteur de 450 M€. Les premiers dossiers ont été élaborés et déposés en 2013. Toutefois, à la suite des élections municipales de mars 2014, certains projets ont été retirés ou réévalués (*cf. infra*).

En tout, 79 collectivités locales ont déposé 131 dossiers (soit autant que dans le cadre des deux premiers AAP) représentant des investissements cumulés de plus de 6 Md€. 110 dossiers concernent des projets d'infrastructures et 21 des projets de mobilité durable (navettes maritimes ou fluviales, transport par câble ou crémaillère, parking à vélos, etc.), dotés d'une enveloppe maximum de 10 M€ chacun.

Ainsi que l'a souligné le dernier rapport public de la Cour sur les finances publiques locales¹⁷⁴, l'épargne brute des administrations publiques locales (28,9 Md€) a reculé de 5,3 % en 2013 tandis que leur endettement a progressé de 3,5 % pour atteindre 137,5 Md€, ce qui menace le financement des nouveaux projets.

Enfin, après la suppression de l'écotaxe, la loi de finances initiale pour 2015 affecte à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) le produit du relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur le gazole, soit 1,1 Md€. Cette affectation n'assure pas la pérennité et le volume des financements nécessaires.

C - Des recettes contraintes

1 - Un versement transport désormais proche de son taux maximum

Avec une contribution d'un peu plus de 46 %, contre 35 % pour les collectivités locales, 17 % de recettes tarifaires et 2 % apportés par l'État, le versement transport constitue un élément essentiel du financement, investissements inclus, du service public de transport.

En 2012, 83 % des AOTU l'ont prélevé pour un montant total de 3,643 Md€, hors Île-de-France. Son produit a progressé de plus de 54 % entre 2002 et 2012, soit une augmentation moyenne annuelle de 4,4 %. La hausse constatée résulte d'un triple effet d'assiette (progression des

¹⁷⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

rémunérations) sur laquelle les AOTU n'ont aucune maîtrise, de taux (taux majoré en cas de réalisation d'un TCSP et bonus touristique de 0,2 point, introduits en 2010), et de volume (extension des périmètres de transport urbain).

Ainsi, pour l'agglomération de Narbonne, le produit du VT a progressé de 12 % en moyenne annuelle sur la période 2004-2011, sous l'effet conjugué de l'intégration de nouvelles communes (extension du PTU) et du doublement du taux de la taxe de 0,60 % à 1,25 %. De même, dans l'agglomération de Rouen, la décision de la CREA d'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2013 la majoration touristique de 0,2 % a permis de porter à 90,5 M€ la recette totale du versement transport, en progression de 26 % par rapport à 2010.

L'importance du VT dans le financement du service mérite toutefois d'être nuancée. D'une part, la quasi-totalité des agglomérations dotées d'un TCSP lourd en service appliquent le taux plafond du versement transport, cette proportion étant de 60 % pour l'ensemble des AOTU. La dynamique des taux ne pourrait donc jouer que faiblement à l'avenir, sauf à alourdir la charge pesant sur les entreprises.

D'autre part, le rendement du point de VT par habitant est fortement différencié d'un réseau à l'autre. D'après le panorama 2011 du CEREMA, les agglomérations de Douai, Lens, Marseille, Nice, Saint-Etienne, Toulon et Valenciennes figurent parmi les plus défavorisées, avec un rendement inférieur à 70 € par habitant, alors que la médiane des agglomérations de la strate des plus de 250 000 habitants s'établit à 88 €. Leur VT rapporte nettement moins que celui d'agglomérations telles que Rennes (117 €), Toulouse et Lyon (114 €). Pour les réseaux implantés dans des agglomérations de 100 000 à 250 000 habitants, la médiane est de 77 € et les produits s'inscrivent dans une échelle de 43 € à Fréjus-Saint-Raphaël à 108 € à Caen.

Ce panorama montre également que la situation est particulièrement délicate pour les agglomérations bénéficiant d'un VT à faible rendement et qui ont fait le choix d'infrastructures de transport coûteuses comme le métro ou le tramway (Nice, Saint-Etienne et Valenciennes), voire les deux (Marseille).

2 - Une participation des autorités organisatrices qui atteint ses limites

La participation des collectivités locales au financement de l'exploitation des réseaux, qui atteignait 113 € par habitant en moyenne en 2012, soit un taux de couverture de 35 %, a fortement progressé au cours des dernières années. La tension actuelle et à venir sur les finances publiques locales, résultant notamment du gel, puis de la baisse des dotations de l'État (1,5 Md€ en 2014, puis 3,7 Md€ chaque année en 2015, 2016 et 2017, dont la moitié environ pour le bloc communal), ne va pas permettre de maintenir ce rythme indéfiniment.

Par ailleurs la participation des AOTU au financement du service est limitée par l'article L.1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui dispose que la rémunération du délégataire public ou privé d'un service public doit être « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ».

Or les autorités organisatrices de transport urbain dont la participation dépasse la barre des 50 % sont nombreuses.

Ainsi, la contribution financière forfaitaire prévue par la convention de DSP signée en décembre 2009 par la communauté d'agglomération de Beauvais représente en moyenne 90 % des charges d'exploitation annuelles hors marge et aléas de son délégataire. Celui-ci ne maîtrise aucun des paramètres essentiels pesant sur les recettes commerciales (niveau de la tarification, réductions tarifaires, gratuité, tracé des lignes, amplitudes horaires, cadencement, etc.) et présente donc les caractéristiques d'un prestataire de services.

Enfin la Cour des comptes rappelle qu'au regard des dispositions combinées de la LOTI et des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT, applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), concernant l'équilibre des budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) et leur financement par les redevances des usagers, les AOTU doivent motiver le subventionnement d'un SPIC par leur budget général. Ce point a été récemment confirmé par le juge

administratif¹⁷⁵. Or, dans de nombreux cas (comme à Blois ou Nice), les délibérations correspondantes n'ont pas été prises.

3 - Un recul de la contribution de l'utilisateur

Le taux de couverture moyen des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires est de 28,6 % (20 % en incluant l'amortissement)¹⁷⁶. Il présente des écarts importants selon la taille du réseau et la présence, ou non, d'un mode de transport lourd, de type tramway.

L'UTP souligne la chute de ce ratio, qui a diminué de sept points au cours des dix dernières années, soit une réduction moyenne annuelle de 2,2 %. Cette tendance générale recouvre toutefois des réalités différentes selon la taille du réseau.

Arguant de l'amélioration quantitative et qualitative de leur offre, les réseaux couvrant des agglomérations de plus de 250 000 habitants, avec ou sans TCSP, ont pu augmenter leurs tarifs. Leur taux de couverture moyen s'établissait à respectivement 36,2 et 35,3 % en 2012, en baisse toutefois de 13,6 % depuis 2002, compte tenu du poids des investissements réalisés. Les petits réseaux affichent un taux moyen compris entre 18 % (agglomérations de moins de 100 000 habitants) et 24 % (agglomérations de 100 000 à 250 000 habitants), en recul annuel moyen de 4 % sur la même période.

Ces baisses sont la conséquence de « l'effet ciseaux » constaté entre la forte progression du coût moyen kilométrique (+ 15,2 % pour les réseaux à TCSP lourds et + 6,4 % pour les plus petits) et la stagnation, voire le repli de la recette par kilomètre, résultant de la modération tarifaire et du développement des titres forfaitaires et sociaux, qui représentent près de 30 % desdites recettes.

¹⁷⁵ Dans un arrêt du 27 juin 2013, syndicat intercommunal des transports de l'agglomération spinalienne (SITAS), la cour administrative d'appel de Nancy a estimé que l'article L. 1221-12 du code des transports, aux termes duquel « le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, (...) par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect », ne faisait pas obstacle à l'application des dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁷⁶ Données 2012 du GART.

De fait, les dernières années ont été marquées par une réticence des AOTU à revaloriser les prix des billets. Par ailleurs, le développement de l'intermodalité¹⁷⁷, dont l'impact est appelé à croître, s'accompagne d'un alignement par le bas des tarifs, pour encourager la fréquentation.

Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, la mise en place, via un syndicat mixte regroupant les six AOTU du département, d'une tarification unique (billet unitaire à 1 €, abonnements mensuel à 45 € et annuel à 365 €) a engendré un coût, pour la seule métropole niçoise, de près de 6 M€ par an (pris en charge à 50 % par le département), représentant environ 15 % des recettes commerciales du service.

II - Les conditions d'un nouvel équilibre du service

Par-delà les efforts à réaliser sur les coûts et la hausse des tarifs, le rétablissement durable de l'équilibre financier des réseaux passe par leur rationalisation : il s'agit d'optimiser le service en répondant à la demande de mobilité de la population, à un coût raisonnable pour la collectivité¹⁷⁸.

A - Rationaliser l'offre de transport

1 - La restructuration des réseaux et le développement de modes de transport alternatifs, notamment dans les zones périurbaines

Une étude produite en mai 2012 par le Laboratoire d'économie des transports part de l'hypothèse que la structuration des réseaux offre les gains potentiels les plus importants, comparativement à la maîtrise des coûts unitaires de production ou à la hausse des tarifs. C'est la raison pour laquelle elle propose une méthode d'analyse de la performance au niveau de chaque ligne, en recherchant la meilleure efficacité commerciale.

¹⁷⁷ L'intermodalité consiste à combiner l'utilisation successive de plusieurs modes de transport différents au cours d'un même déplacement.

¹⁷⁸ Cet objectif est conforme au droit au transport défini par la loi LOTI comme « le droit (...) de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité (...) » (dispositions reprises à l'article L. 1111-2 du code des transports).

Dans cette logique, la réorganisation du réseau de l'agglomération grenobloise, suivie de mesures d'optimisation en 2009 et 2010, a permis d'accroître son taux d'utilisation – mesuré par le nombre de voyages par kilomètres produits – sans porter atteinte de façon significative à la quantité globale d'offre de transport proposée aux usagers, la réduction du nombre de kilomètres ayant été plus que compensée par la hausse des capacités de transport offertes.

De même, le nouveau service Twisto de l'agglomération caennaise, lancé en septembre 2009, se caractérise surtout par la hiérarchisation du réseau : celui-ci résulte de l'articulation de lignes à niveau élevé de service (dénommées Lianes), de lignes urbaines, de lignes inter-quartiers, de lignes express, de lignes de proximité en transport à la demande (TAD) et de lignes spécifiques pour les salariés et les scolaires.

Évaluée à la rentrée 2011, cette offre restructurée a été complétée, en 2012, par une offre de soirée (quatre services Flexo) et d'une ligne de nuit (Noctibus). Depuis 2013, elle intègre de nouvelles dessertes du fait de l'extension du périmètre de transport urbain (PTU) à six nouvelles communes et de l'augmentation de l'offre de nuit en raison de son succès.

Les conséquences sur la fréquentation de ces efforts de rationalisation ont été très positives : le nombre annuel moyen de voyages par habitant du PTU (qui mesure le degré d'utilisation du réseau) a augmenté de plus de 9 %, passant de 120,2 en 2008 à 131,1 en 2012. Avec 128 voyages par habitant en 2011, le réseau de l'agglomération caennaise figurait cette année-là parmi les réseaux de sa strate les plus utilisés.

Cette rationalisation de l'offre passe par plusieurs mesures susceptibles d'améliorer la productivité du service.

En centre-ville, il s'agit de densifier et simplifier le réseau, en évitant les doublons de lignes et en adaptant les horaires de passage à la fréquentation du réseau (heures de pointe/heures creuses).

En périphérie, cela peut aller jusqu'à supprimer des lignes trop peu fréquentées en les remplaçant par une offre de services moins onéreuse et différenciée. De fait, pour répondre à l'extension des PTU, la tendance actuelle est au développement de l'intermodalité des transports urbains « classiques » avec d'autres services : mise en place de services de transport à la demande, création de parcs relais, développement des pistes cyclables, offre de vélos ou autos en libre-service, promotion du covoiturage¹⁷⁹, etc.

¹⁷⁹ La SNCF s'apprête ainsi à lancer une offre de covoiturage (Ydvroom) ciblant les trajets domicile-travail.

Cette évolution traduit le développement d'une approche fondée sur la recherche d'une meilleure articulation entre différents modes de transport, en lieu et place du principe de l'égalité d'accès des usagers à plusieurs modes de transport (multimodalité). Elle présente toutefois des limites, l'automobile reprenant l'avantage, notamment en termes de confort, au-delà de deux ruptures de charge¹⁸⁰.

Le développement de la coopération entre AOTU, sous forme contractuelle plutôt que par la création de syndicats mixtes de type loi SRU¹⁸¹, facilite ces initiatives.

Ainsi, la région de Haute-Normandie, la communauté d'agglomération du Havre (CODAH) et la SNCF ont conclu en 2001 une convention tripartite, dont le renouvellement est en cours de négociation. Depuis son lancement, la fréquentation de la ligne ferroviaire Le Havre-Montivilliers-Rolleville, dite Léopard'Express régionale (LER), est passée de 150 à plus de 1 800 voyages par jour. Pour le prix d'un ticket du réseau, valable une heure, les voyageurs peuvent emprunter indifféremment la LER et l'ensemble des lignes de bus de la CODAH, ce que font 95 % des voyageurs de la LER. Les usagers du réseau bénéficient en outre d'un avantage financier car l'abonnement proposé est moins coûteux que l'addition des tarifs des transports auxquels elle donne accès.

L'utilisation de nouveaux outils, tels que la billettique ou les systèmes de communication en temps réel, dans les véhicules et les stations, facilite l'intermodalité.

2 - Le choix de modes de transport adaptés à la taille des réseaux

Dans les années 1990, pendant lesquelles prédominait l'idée que l'offre créerait la demande, la mise en place de transports en commun en site propre visait à structurer les réseaux tout en conférant une image de marque urbaine aux collectivités concernées. On admet aujourd'hui la nécessité de lier le choix du mode de transport à la demande, sauf à s'exposer à des surcoûts importants et à une faible rentabilité. Cette prise

¹⁸⁰ La rupture de charge correspond à un changement de mode de transport.

¹⁸¹ Seuls 13 syndicats de type SRU ont été créés : deux à vocation régionale (Nord-Pas-de-Calais et La Réunion), sept sur le territoire d'un département (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Charente-Maritime, Hérault, Oise, Hautes-Pyrénées et Rhône), trois à l'échelon d'un bassin de vie (Étang de Berre, Nancy et Guérande-Atlantique) et un à l'échelle métropolitaine (Lyon).

de conscience explique notamment le retour en force du bus, en site propre ou non, à haut niveau de service ou non, dans des agglomérations comme Metz, Saint-Nazaire, Nîmes, Chalon-sur-Saône.

De fait, si le premier appel à projets réalisé dans le cadre du Grenelle de l'environnement a témoigné d'un intérêt modeste pour le bus à haut niveau de service (19 projets sur 52 concernaient un BHNS, dont 8 dans des agglomérations de moins de 250 000 habitants), le deuxième a mis en lumière un engouement certain pour ce mode de transport : le BHNS bénéficie de la moitié des investissements programmés, principalement dans des villes moyennes qui n'avaient pas forcément la taille critique pour rentabiliser un tramway. Les projets de métro sont moins nombreux et concernent principalement le prolongement ou l'augmentation des capacités de lignes existantes (Lille, Lyon, Marseille et Toulouse). Seule Rennes a présenté un projet de création d'une deuxième ligne dans le cadre du deuxième appel à projets.

Bien que le nombre de villes dotées de tramways ait été multiplié par deux, le nombre de kilomètres parcourus en tramway par trois et la clientèle par quatre entre 2000 et 2010, les cas d'abandon ou de réduction des projets de construction de tramway sont devenus plus fréquents. Sont notamment concernées les agglomérations d'Amiens, Angers, Avignon, Bordeaux et Caen, pour ne citer que quelques exemples.

Au-delà des comparaisons, au demeurant complexes, sur les avantages et inconvénients de chaque type de transport, en termes de coûts d'investissement et de fonctionnement¹⁸², de capacités, de vitesse commerciale, d'emprise sur la voirie ou d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, les choix des AOTU devraient être systématiquement guidés par la nécessité de retenir le mode de transport le plus adapté à la demande, quantitativement et qualitativement.

¹⁸² Les études du CERTU (Les coûts des transports collectifs en site propre. Chiffres clefs, principaux paramètres 2012) ont montré que le coût d'une première ligne de BHNS était de l'ordre de 2 à 10 M€ du kilomètre de site propre, contre 13 à 22 M€ pour un tramway sur fer. Si la durée de vie des matériels roulants n'est pas la même (10-15 ans pour un bus, contre 30-40 ans pour un tramway), les prix d'achat diffèrent sensiblement : ils s'inscrivent dans une échelle de 0,3 M€ à 0,9 M€ pour un bus articulé, contre 1,8 à 3 M€ pour une rame de tramway. Quant aux coûts d'exploitation, ils sont de l'ordre de 3,5 à 5 € par kilomètre pour un BHNS, contre 6 à 10 € pour un tramway.

B - Exploiter les marges de productivité disponibles

1 - Améliorer la productivité des personnels

L'évolution des charges d'exploitation est directement liée à celle de la masse salariale, qui représente 54 % des coûts d'exploitation, hors personnel en sous-traitance (cf. *supra*).

Or, exprimée en nombre de kilomètres par agent, la productivité du personnel a eu tendance à régresser au plan national, passant de 21 515 km en 2002 à 20 977 km en 2012.

D'après l'UTP, cette dégradation s'expliquerait principalement par l'allongement et la dispersion des lignes desservies pour les réseaux de moins de 100 000 habitants, et par la détérioration de la vitesse commerciale dans les autres réseaux.

Sans méconnaître le poids de ces facteurs, force est de constater que les politiques accommodantes suivies en matière de temps de travail et de rémunérations n'ont pas permis de les absorber.

Nonobstant l'indéniable difficulté pour les opérateurs de remettre en cause des accords passés ou des avantages acquis, des mesures doivent être prises pour organiser le temps de travail en fonction de l'activité, ramener l'absentéisme à un niveau moins pénalisant et lier l'octroi d'augmentations salariales supérieures à l'inflation à la réalisation de gains de productivité.

La restructuration du réseau grenoblois a permis de diminuer le nombre de conducteurs receveurs en 2010 (- 23 ETP) sans augmentation du nombre de contrôleurs et d'agents de prévention malgré la construction des lignes C et D du tramway. Grâce à un effort de formation élevé (il représente 5 % de la masse salariale depuis 2008, bien au-delà du taux légal fixé à 1,90 %), l'opérateur du réseau a instauré la polyvalence des conducteurs receveurs à la conduite des tramways et des bus. Par ailleurs, le contrat de travail des agents ne prévoit pas leur rattachement à un dépôt particulier. Enfin, un plan senior permet de lisser la consommation du compte épargne temps (CET) pour faciliter la réduction progressive de l'activité des agents approchant de la retraite.

2 - Mutualiser les coûts d'acquisition et de maintenance des matériels

Confrontées au coût croissant des nouveaux matériels roulants, certaines collectivités ont cherché à grouper leurs commandes. Lors des 24^e rencontres nationales du transport public, un cabinet d'études¹⁸³ a présenté les stratégies d'achats communs de cinq agglomérations : Brest et Dijon, Amiens et Caen¹⁸⁴ et Montbéliard. En 2008, Brest Métropole Océane et la communauté du Grand Dijon ont lancé deux projets de tramways compatibles en termes techniques avec des plannings proches. D'après le cabinet, les économies initialement prévues de 10 M€ ont été deux fois plus importantes.

Comme l'ont souligné le GART et l'UTP dans leur rapport sur le report modal et l'équilibre économique des transports publics urbains, la standardisation des matériels (roulants ou embarqués) constitue un élément essentiel de limitation des coûts, tant par un effet « volume » sur le prix d'achat que pour contenir les dépenses de maintenance. Ces deux instances soulignent que, sans renoncer à l'innovation, les AOTU devraient développer la mutualisation et utiliser des technologies ou systèmes existants pour réduire les coûts de développement.

La maîtrise du coût des immobilisations sur l'ensemble de leur durée de vie passe non seulement par celle des coûts d'achat, mais également par l'amélioration du taux d'utilisation du matériel roulant et l'optimisation des coûts de maintenance, via la mutualisation entre AOT (département et métropole par exemple) des centres de maintenance, qui mobilisent des compétences de haut niveau et nécessitent des investissements élevés.

Le développement groupé d'outils billettiques est également source d'économies. Ainsi, en Haute-Normandie, une convention-cadre relative à la mise en œuvre et à l'exploitation d'un outil billettique interopérable a été signée par plusieurs AOTU constituées en groupement de commandes pour l'achat d'équipements et de prestations de services billettiques. Six AOTU supplémentaires ont dans un second temps intégré le projet Atoumod afin de relier leur système à la structure d'exploitation commune, gérée par la région.

¹⁸³ Groupe EGIS : Le groupement de commande dans le cadre de projets de transports publics, novembre 2013.

¹⁸⁴ Projets abandonnés à Amiens et reportés à Caen.

3 - Optimiser la vitesse commerciale

La productivité des réseaux dépend de leur structuration, du choix des matériels utilisés et de l'utilisation des facteurs de production.

La vitesse commerciale des lignes de transport en commun constitue un élément essentiel de cette optimisation. En effet, plus elle est élevée, moins il faut, pour transporter un même nombre de voyageurs, mobiliser de véhicules, d'heures de conducteurs et contrôleurs, de carburant, et meilleure est la répartition par unité de production des coûts de structure, tels que les amortissements et les frais financiers.

La vitesse commerciale de la plupart des lignes des tramways se situe entre 16 et 25 km/h. Avec une vitesse commerciale de 9,2 km/h, inférieure à celle des bus (13 km/h), le tramway de Nice s'avère particulièrement peu performant.

Celle d'une ligne d'autobus qui utilise la voirie banalisée se situe généralement entre 12 et 16 km/h en milieu urbain dense, et peut monter à 18 km/h en zone périurbaine. Sur une ligne de bus en site propre, elle peut atteindre 22 km/h et soutenir ainsi la concurrence avec les tramways.

Les principaux déterminants de la vitesse commerciale sont :

- la vitesse maximale des véhicules, qui dépend de leur motorisation, mais aussi de l'infrastructure qu'ils utilisent : site propre exclusif, entièrement protégé, site propre partagé, voirie banalisée ;
- la longueur des inter-stations, qui détermine le nombre d'arrêts sur la ligne ;
- les puissances d'accélération et de freinage, qui jouent un rôle d'autant plus déterminant que le nombre d'arrêts est important ;
- le temps d'arrêt en station, qui dépend du nombre de voyageurs qui montent et qui descendent, mais également de l'organisation des portes et des espaces intérieurs des véhicules.

À Bordeaux, le repositionnement des panneaux de limitation de vitesse a permis d'augmenter la vitesse moyenne de circulation des tramways de la ligne B. Certaines contingences échappent cependant à l'emprise du délégataire. Ainsi, sur cette même ligne, les temps de trajet ont été augmentés par l'indisponibilité d'un pont tournant situé sur un bassin à flots, qui impose un détour et complique la gestion du trafic du fait de l'utilisation d'une voie unique dans les deux sens de circulation.

C - Accroître la part des recettes commerciales dans le financement du service

1 - Agir sur l'attractivité des transports en commun pour en augmenter la fréquentation

Parmi les préoccupations les plus fréquemment citées par les usagers des transports en commun, la ponctualité et la fréquence arrivent en tête, devant la sécurité et le confort. Ces deux paramètres sont dépendants de la fluidité du trafic et donc de la question sensible du partage de la voirie dans un sens plus favorable aux transports en commun¹⁸⁵.

Le report modal de la voiture vers les transports en commun passe ainsi à la fois par la création de TCSP, bus ou tramways, bénéficiant de voies réservées et protégées, et par la mise en œuvre d'une politique active de gestion du stationnement, incluant le développement de parcs relais pour encourager les automobilistes à ne pas utiliser leur voiture en centre-ville.

L'efficacité d'une telle politique dépend de deux facteurs principaux, les rapports entre le coût du stationnement (incluant les sanctions pour non-paiement) et le tarif des transports en commun, d'une part, et la maîtrise par l'AOTU de la gestion de l'ensemble des stationnements, sur et hors voirie, d'autre part.

Dans la plupart des cas, le stationnement sur voirie reste de la compétence des communes qui décident du caractère payant, gratuit, limité ou non dans le temps, du stationnement et en assure le contrôle.

En pratique, de nombreuses agglomérations restent accommodantes avec les automobilistes, arguant d'une « culture de la voiture » qui masque en réalité une volonté de ne pas mécontenter ces derniers. C'est notamment le cas de Nice, qui met en œuvre une politique tarifaire peu dissuasive, et de Marseille, où la politique de contrôle et de répression du stationnement illicite constitue également un enjeu essentiel. Constatant que 57 % du temps de stationnement faisait l'objet de fraude, l'observatoire du stationnement de Marseille a ainsi montré que les mesures de contrôle et de répression du stationnement payant sur voirie y étaient insuffisantes.

¹⁸⁵ Sauf, bien entendu, pour le métro, qui concerne toutefois moins de projets d'investissements que le tramway et le BHNS (cf. *supra*).

En dissociant la compétence de police du maire du caractère payant du stationnement, qui relève de la redevance domaniale, et en dépenalisant le stationnement, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) permettra aux collectivités, à compter de 2016, de fixer le montant de la redevance et du forfait de post-paiement (c'est-à-dire de l'amende pour défaut de paiement du stationnement) à un niveau qui favorise la rotation du stationnement sur voirie et le report modal. Il pourrait toutefois en résulter des dépenses publiques supplémentaires si le système automatisé actuel n'était pas utilisé pour gérer les forfaits de post stationnement¹⁸⁶.

Aucune AOTU n'est allée, à ce jour, jusqu'à mettre en œuvre des solutions « sanctions » de type péage urbain¹⁸⁷, restrictions permanentes de circulation ou tarification des voitures avec un seul passager comme cela se pratique à l'étranger : péage systématique à Londres (2003), ou réservé aux véhicules les plus polluants à Stockholm et Milan (2007), circulation alternée (plaques paires/impaires) à Athènes depuis 1982, centres historiques de villes italiennes réservés aux résidents et automobilistes munis d'un permis spécial, etc.

À la lumière des études disponibles et des exemples étrangers, il apparaît que seul le renforcement des politiques de stationnement et les limitations apportées à la circulation des véhicules individuels en centre-ville sont à même d'améliorer la vitesse commerciale et donc l'attractivité des transports urbains. C'est le prix à payer pour faire progresser fortement et durablement la part des transports en commun dans les déplacements urbains, l'automobile conservant toute sa place et son utilité en périphérie urbaine.

¹⁸⁶ Cf. sur ce point, dans Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion, pp. 37-67. La documentation française, février 2014, 480 p., disponible sur www.ccomptes.fr, l'encadré de la page 59.

¹⁸⁷ La rocade autoroutière de Lyon s'apparente plus à un itinéraire payant de contournement – elle a d'ailleurs été baptisée Téo pour « Transversale Est-Ouest » – qu'à un véritable péage urbain visant à limiter la circulation automobile et la pollution atmosphérique dans le centre de l'agglomération. De même, le tunnel payant Prado-Carénage de Marseille permet d'éviter une partie du centre-ville mais n'empêche pas les voitures d'y entrer.

2 - Revoir la tarification

La hausse des tarifs est aujourd'hui largement débattue, proposée, voire mise en œuvre. Inversement, la gratuité du service, fortement critiquée par les associations représentatives des AOTU et leurs opérateurs, demeure peu répandue¹⁸⁸. Elle ne répond d'ailleurs pas à la notion de service public à caractère industriel et commercial qui implique une participation de l'utilisateur.

Le taux moyen de couverture des dépenses par les recettes commerciales est de 28,6 % seulement. Il s'établit à 18 % pour les réseaux de moins de 100 000 habitants et 36 % pour ceux de plus de 400 000 habitants dotés de TCSP. À l'intérieur de chaque strate, les variations sont importantes : le taux de couverture s'inscrit dans une échelle de 1 à 2 pour les agglomérations de plus de 400 000 habitants et de 1 à 10 pour celles de moins de 100 000 habitants. Ces écarts reflètent les différences de politique tarifaire des AOTU.

Un alignement de la contribution des usagers au financement du service sur celle des entreprises nécessiterait d'augmenter d'environ dix points le taux de couverture moyen des dépenses par les recettes commerciales.

Au-delà des effets induits sur la fréquentation et donc le volume des recettes commerciales par les mesures susceptibles d'être prises pour améliorer l'attractivité de l'offre de transport (cf. *supra*, le point II.C.1), cet objectif peut être atteint, à horizon d'une dizaine d'années, par la combinaison d'une augmentation des tarifs de base et d'une modulation des tarifs sociaux.

Les gammes tarifaires que proposent les réseaux de transports publics sont segmentées en quatre catégories :

- les titres « toutes clientèles », pour lesquels aucun justificatif d'âge, de statut ou de revenu n'est exigé ; ce premier ensemble comprend les titres occasionnels (notamment les tickets vendus à l'unité ou en

¹⁸⁸ Selon le GART, sur 290 AOTU, seules 22 dont la plus importante dépasse à peine 100 000 habitants (communauté d'agglomération d'Aubagne), ont décidé de rendre la totalité de leur réseau gratuit. Cette pratique reste donc minoritaire mais séduit un nombre croissant d'agglomérations, surtout de moins de 45 000 habitants. Dans la plupart des cas, c'est le constat d'un niveau de recettes dérisoire comparé à celui des coûts (y compris ceux de lutte contre la fraude), qui conduit les collectivités à prendre cette décision.

carnet) et les abonnements de durées plus ou moins longues (hebdomadaire à annuelle) ;

- les titres commerciaux, destinés à certaines catégories de voyageurs (les jeunes, les étudiants, les familles, les salariés, etc.) dont la vente répond à la volonté des AOTU et de leurs opérateurs de conquérir et fidéliser de nouvelles clientèles en les faisant bénéficier de tarifs préférentiels ; ainsi, le montant de recettes procuré à la communauté urbaine de Bordeaux par le Pass jeune annuel conforte les études selon lesquelles les jeunes de moins de 25 ans sont, d'une manière générale, nettement moins motorisés que trente ans auparavant¹⁸⁹ ; la fidélisation de cette clientèle peut constituer un avantage durable pour les transports en commun¹⁹⁰ ;
- les titres sociaux, pouvant être réduits ou gratuits, qui répondent à un besoin de solidarité entre les générations (personnes âgées) ou les catégories sociales (personnes en situation de précarité, demandeurs d'emploi, bénéficiaires de minimas sociaux, etc.) ; ils sont de plus en plus souvent octroyés sous conditions de ressources, en complément de la justification d'un statut ;
- les titres intermodaux, qui permettent d'utiliser, successivement ou non, plusieurs modes de transport publics ; ils peuvent être ciblés sur certaines catégories de voyageurs et donc, à ce titre, relever de la tarification « toutes clientèles » ou commerciale, voire sociale.

L'élasticité de la fréquentation étant plus sensible à la qualité du service qu'au prix, notamment sur trois aspects – la sécurité, la rapidité de circulation et la régularité¹⁹¹ – les tarifs « toutes clientèles » devraient, au moins, être indexés sur l'inflation.

Ce n'est toutefois pas le choix de certains grands réseaux. Ainsi, à Marseille, l'AOTU a décidé de renoncer en 2014 à la clause d'indexation automatique de 1 % des tarifs annuels, actée par l'avenant n° 5 au contrat du 1^{er} février 2013 (suscitant un manque de recettes participant à l'équilibre du contrat évalué à 1 M€ en 2014 et 2 M€ en 2015) et de ne pas répercuter le relèvement du taux de TVA prévu pour les prestations de transports. Il en va de même à Toulon, où les tarifs n'ont pas augmenté depuis 2007 et où la non répercussion de la hausse de TVA a engendré un coût supplémentaire pour la collectivité de 0,5 M€ pour l'année 2014.

¹⁸⁹ Au plan national, 24 % des étudiants ne sont pas titulaires du permis de conduire et 44 % ne possèdent pas d'automobile (UTP 2011 Observatoire de la mobilité).

¹⁹⁰ Source : Kéoscopie, analyse du directeur marketing stratégique du groupe Kéolis.

¹⁹¹ UTP 2011 Observatoire de la mobilité.

Par ailleurs, alors qu'aujourd'hui, plus de la moitié des voyages sont réalisés avec des titres à réduction commerciale ou sociale et 13 % gratuitement¹⁹², les réductions consenties pourraient être plus souvent corrélées avec le niveau des revenus plutôt qu'en fonction du seul statut des individus. Ainsi, il n'y a pas de corrélation automatique entre l'âge et les revenus des usagers seniors. Or ceux-ci bénéficient le plus souvent d'un tarif réduit quel que soit le niveau de leurs ressources. De la même façon, certains salariés peuvent cumuler le bénéfice d'un tarif commercial de type abonnement travail avec celui d'une prise en charge partielle de l'abonnement par leur entreprise.

La communauté d'agglomération du Grand Poitiers a revu sa politique tarifaire entre 2008 et 2012. La part des titres gratuits, qui s'établissait à 18,5 %, est devenue résiduelle (3 %), tandis que celle des titres à tarif réduit a baissé de 49,5 % à 41 %.

3 - Renforcer la lutte contre la fraude

La fraude cause d'importantes pertes de recettes, dont le taux moyen a été évalué à au moins 5 % des recettes commerciales mais qui peut atteindre 20 %¹⁹³. Aussi la lutte contre ce phénomène constitue-t-elle un enjeu majeur pour le transport public, même si peu de réseaux communiquent les informations dont ils disposent à ce sujet.

L'importance du phénomène lui-même se mesure par deux ratios : le taux de fraude apparent et le taux de fraude réel¹⁹⁴.

Une enquête réalisée sur le réseau de Montpellier en mars 2011 a estimé le taux de fraude réel à 22 %, pour un taux apparent de seulement 3 %. Ce dernier est comparable aux taux communément mesurés, qui se situent dans une fourchette de 2 % à 3 %, alors que les taux réels sont estimés à un niveau au moins quatre fois supérieur.

Face à ce défi, la plupart des AOTU mettent en place des politiques de contrôle et de répression qui se mesurent par le taux de

¹⁹² Les chiffres clés 2012 de l'UTP.

¹⁹³ Estimations avancées par le CERTU lors de son audition par la Cour en novembre 2013.

¹⁹⁴ Le taux de fraude apparent rapporte le nombre de voyageurs en infraction à celui des personnes contrôlées : il s'agit d'un taux mesuré. Le taux de fraude réel, qui correspond à la part des voyageurs en infraction parmi le total des usagers du service, ne peut être qu'estimé par enquête auprès des usagers. Les évaluations réalisées montrent qu'il est très supérieur au taux apparent.

contrôle (rapport entre le nombre de voyageurs contrôlés et le nombre de voyageurs ayant validé leur titre de transport), ainsi que par le nombre de procès-verbaux et leur taux de recouvrement. Toutefois, ces politiques ont un coût salarial élevé et génèrent des recettes relativement faibles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le rétablissement durable de l'équilibre des services de transport public urbain de voyageurs est subordonné à la mise en œuvre rapide de mesures allant dans trois directions :

- *une incitation à l'utilisation des transports en commun, qui passe à la fois par l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre et des actions visant à rééquilibrer le rapport avantages/inconvénients entre l'automobile, les transports en commun et les autres modes dits alternatifs (vélo, marche, covoiturage, etc.) ;*
- *la maîtrise des dépenses d'exploitation et d'investissement, à laquelle contribueraient des mesures visant à améliorer la productivité du personnel, mutualiser les coûts d'acquisition et de maintenance des matériels et optimiser l'allocation des facteurs de production ;*
- *un accroissement de la contribution des usagers au financement du service résultant principalement de l'amélioration de l'attractivité des transports en commun par un partage de la voirie qui leur soit plus favorable (effet volume), de hausses tarifaires (effet prix) et d'un renforcement de la lutte contre la fraude.*

La réforme territoriale offre par ailleurs l'occasion de simplifier le partage actuel des compétences en matière de transports de voyageurs, en clarifiant les attributions dévolues aux régions, aux départements et aux communes ou à leurs groupements, voire en supprimant l'un de ces trois échelons décisionnels.

Vont dans ce sens les dispositions figurant dans le projet de loi sur l'organisation territoriale de la République et le projet de loi relatif à la délimitation des régions qui prévoient de confier aux nouvelles régions les compétences relevant actuellement des départements dans le domaine des transports.

La Cour des comptes recommande aux autorités organisatrices et aux opérateurs de transports urbains de :

1. *se doter d'outils permettant d'analyser la performance de leur réseau pour en améliorer l'efficacité commerciale (autorités organisatrices de transport urbain – AOTU) ;*
 2. *dimensionner leurs investissements aux besoins du territoire desservi (AOTU) ;*
 3. *engager des discussions avec les représentants des salariés pour mieux adapter le temps de travail à l'activité et réaliser des gains de productivité (opérateurs) ;*
 4. *mutualiser l'investissement et les coûts de maintenance tout en privilégiant l'innovation et le progrès technique, notamment en matière de billettique (AOTU et opérateurs) ;*
 5. *transférer à l'ordonnateur de l'AOTU, outre les transports et la voirie, l'ensemble des compétences en matière de stationnement et les pouvoirs de police y afférents (AOTU) ;*
 6. *mettre en œuvre des mesures tarifaires permettant d'aligner progressivement le niveau de la contribution des usagers au financement du service public de transport sur celui des entreprises (AOTU) ;*
 7. *prendre en compte de façon plus systématique la lutte contre la fraude et l'insécurité dans les conventions passées entre les AOTU et les opérateurs en y intégrant des objectifs chiffrés de contrôle et de baisse du taux de fraude (AOTU et opérateurs).*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	290
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	291
Réponse du ministre de l'intérieur	291
Réponse du président de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	292
Réponse du président du directoire des transports Keolis	292
Réponse du président-directeur général de Transdev	294
Réponse du président du conseil régional de Haute-Normandie	298
Réponse du président du conseil général des Alpes-Maritimes.....	300
Réponse du président de la métropole Grand Lyon	300
Réponse du président de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole.....	301
Réponse du président de la métropole Nice Côte d'Azur	303
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Blois-Agglopolys.....	307
Réponse du président de la communauté de l'agglomération havraise...	310
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Metz-métropole.....	310
Réponse du président de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne	310
Réponse du président de l'agglomération Orléans-Val-de-Loire	311
Réponse du président de la communauté d'agglomération Rennes Métropole.....	312
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Saint-Étienne métropole	312
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Toulon-Provence-Méditerranée.....	312

Réponse du président de la communauté d'agglomération de Toulouse métropole	313
Réponse du président de la communauté d'agglomération du Var-Estérel-Méditerranée	317
Réponse du président du syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise	317
Réponse du président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération caennaise	317
Réponse du président de la société d'économie mixte des transports publics de l'agglomération grenobloise (SEMITAG).....	318
Réponse du directeur général de la régie des transports de Marseille	319
Réponse du directeur général de la SAEML Transports de l'agglomération de Montpellier.....	320
Réponse du directeur de la régie des transports poitevins	320

Destinataires n'ayant pas répondu

Maire de Toulon
Président de la communauté urbaine de Bordeaux
Président de la communauté urbaine Le Mans Métropole
Président de la communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole
Président de la communauté d'agglomération du Grand Avignon
Président de la communauté d'agglomération de Beauvais
Président de la communauté d'agglomération de Brest Métropole
Président de la communauté d'agglomération Le Grand Chalon
Président de la communauté d'agglomération du Grand Dijon
Président de la communauté d'agglomération du Douaisis
Président de la communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole
Président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin
Président de la communauté d'agglomération de la région Nazairienne-et-de-l'Estuaire

Président de la communauté d'agglomération de Nîmes
Président de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers
Président de la communauté d'agglomération de Rouen – Elbeuf- Austreberthe
Président de la communauté d'agglomération de Valenciennes
Président-directeur général de la société d'économie mixte d'aménagement de la région d'Angers
Directrice du syndicat mixte des transport Artois Gohelle
Directeur de la société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle
Président du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

L'organisation des transports urbains est, depuis la loi d'organisation des transports intérieurs de 1982, une compétence attribuée aux collectivités territoriales. Dans ce cadre, les 287 autorités organisatrices des transports urbains de province définissent librement les dessertes, désignent les exploitants, fixent les conditions générales d'exploitation et de financement des services et décident de la politique tarifaire à mettre en œuvre.

L'État reste néanmoins très attentif à l'évolution de ce secteur doublement stratégique, à la fois sur le plan économique - dans la mesure où il emploie directement ou indirectement plus d'un million de personnes - et pour sa contribution importante à notre politique de transition énergétique et de croissance verte.

À cet égard, l'État apporte aux collectivités locales un accompagnement méthodologique et technique au travers de l'action du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, dont les données ont également été utiles à l'élaboration du projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour.

Surtout, l'État soutient financièrement les initiatives locales en matière d'investissement dans les infrastructures de transport ou, de manière plus récente, dans des projets de mobilité, dans le cadre d'appels à projets, dont le troisième a été lancé en mai 2013.

Cet appel à projets, un temps compromis par des incertitudes financières, a suscité de très nombreuses demandes (120) de la part d'autorités organisatrices de transport de toutes tailles et sur l'ensemble du territoire national, en métropole comme dans les outre-mer. Les résultats seront annoncés avant la fin de l'année 2014.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de la synthèse effectuée par la Cour à partir d'une enquête portant sur dix-neuf agglomérations représentant 12,3 millions d'habitants.

Nous partageons pleinement votre analyse sur les enjeux économiques et financiers relatifs à ce mode de transports, et rejoignons vos orientations et recommandations notamment en matière de maîtrise des dépenses d'exploitation et de mutualisation de l'investissement.

S'agissant plus particulièrement du développement des transports collectifs, nous tenons à insister sur les efforts financiers importants réalisés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dans le cadre des trois appels à projets depuis 2008.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Après examen, je vous informe que votre rapport n'appelle pas d'observation au titre des collectivités territoriales.

Je souhaite par ailleurs vous signaler que j'ai réuni, à deux reprises cette année, les 24 juin et 16 décembre, le comité national de la sécurité dans les transports en commun pour étudier les perspectives conventionnelles, réglementaires et législatives permettant de renforcer la sécurité des personnels et des voyageurs. Dans le domaine particulier de la lutte contre la fraude, plusieurs initiatives seront prises avec le ministère chargé des transports pour reconnaître aux opérateurs (SNCF et RATP notamment) un droit de communication des informations détenues par l'administration afin d'améliorer le recouvrement des amendes. Le cadre juridique des interventions des personnels de sécurité en civil sera également adapté et le délit de fraude d'habitude pourra être constitué à partir de cinq infractions (au lieu de dix aujourd'hui). Ces mesures nécessitent cependant un vecteur législatif à insérer dans le calendrier parlementaire contraint de l'année 2015.

Enfin, une étude va être lancée pour déterminer les conditions dans lesquelles l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) pourrait prendre en compte le circuit de recouvrement des amendes d'une façon beaucoup plus efficace qu'aujourd'hui.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)

S'agissant spécifiquement de l'extrait que vous m'avez transmis concernant la rationalisation de l'offre de transport, je souscris bien entendu aux remarques de la Cour concernant l'intérêt de privilégier une approche multimodale fondée sur la recherche d'une meilleure articulation entre les modes. À cet égard, en liaison avec les Conseils régionaux en tant qu'autorités organisatrices en charge des transports express régionaux (TER), la SNCF s'efforce de favoriser les offres coordonnées entre les transports ferroviaires urbains, ainsi que les formules d'intégration tarifaire, à l'image de l'exemple havrais cité par la Cour.

Soyez assuré que je partage l'opinion de la Cour sur la dérive préoccupante de l'équilibre financier du transport urbain, que traduit la dégradation continue du ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires, et sur la nécessité d'engager rapidement des mesures pour y remédier. Je souscris à ce titre sans réserve aux recommandations pertinentes qui concluent l'extrait du rapport que vous m'avez transmis.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DES TRANSPORTS KEOLIS

Sur le fond, fort de l'expérience de KEOLIS en tant qu'exploitant de plus de 90 réseaux de transport urbain en France, je partage assez largement l'avis de la Cour sur le caractère très préoccupant de l'évolution de l'équilibre financier du transport urbain qu'illustre directement la dégradation continue depuis 20 ans du ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires.

La Cour souligne avec justesse que ce ratio a souffert de la forte extension des périmètres de transport urbain (PTU) vers des communes peu denses apportant une contribution de l'utilisateur marginale au regard des coûts supplémentaires de production du service. En revanche, s'agissant de l'augmentation des coûts d'exploitation constatée sur 10 ans, l'analyse de la Cour tendant à les imputer principalement à une maîtrise insuffisante de la masse salariale me semble devoir être nuancée : elle omet en effet de mentionner un facteur majeur résidant dans les coûts d'exploitation des nouveaux équipements dont se sont dotées les AOTU au cours de cette période : transports en commun en

site propres (métro, tramway, BHNS), systèmes billettique, systèmes d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs, applications digitales. Ces équipements ne doivent pas être appréhendés uniquement par la Cour sous l'angle des investissements mais aussi sous celui de leurs coûts de fonctionnement et de maintenance. Par ailleurs, de manière plus marginale, la Cour aurait pu mettre en évidence la part de l'augmentation des coûts salariaux liée aux mesures de lutte contre l'insécurité et de médiation, qui ont connu une forte augmentation du fait d'évolutions sociologiques urbaines regrettables.

Dans l'analyse de la dérive du ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes de trafic, il me semble par ailleurs que la Cour aurait pu mettre davantage l'accent sur l'enjeu tarifaire. L'absence d'augmentation des tarifs à hauteur de l'amélioration du service rendu à travers des investissements importants, ni même à hauteur de la seule inflation, couplée à l'octroi de tarifications sociales extrêmement généreuses pouvant aller jusqu'à la gratuité, reste en effet la principale cause de l'effondrement de ce ratio. Une étude récente de l'Union des Transports.

S'agissant de la révision de la tarification recommandée par la Cour dans l'objectif d'une augmentation du rendement de la gamme tarifaire, elle est aujourd'hui, comme évoqué précédemment, clairement indispensable pour pérenniser le système de transport urbain. KEOLIS partage en outre tout à fait les vues de la Cour sur l'intérêt de favoriser, au plan de l'équité comme de l'efficacité du rendement tarifaire, les tarifications dites solidaires conditionnant l'octroi de tarifications sociales aux revenus effectifs du foyer et non au statut ou à l'âge. L'introduction de ces tarifications solidaires peut être pertinente pour supprimer des gratuités représentant une charge financière lourde pour des collectivités ou pour accompagner une nécessaire revalorisation des tarifs pour le grand public.

Je soutiens enfin sans réserve les remarques de la Cour concernant la nécessité de placer les AOTU en situation de pouvoir exercer sur leur territoire la plénitude de la compétence en matière de stationnement, en voirie comme en ouvrages, afin de favoriser le report modal.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE TRANSDEV

Sur l'extension des périmètres desservis :

La Cour des Comptes note à juste titre que l'extension des périmètres de transport urbain contribue à l'augmentation du coût du kilomètre marginal, non compensée par les recettes du versement transport.

Dans un souci de précision, il nous semble utile de rappeler les données mesurées par l'UTP qui évalue à -6,6 % (et jusqu'à -9 % pour les plus grands réseaux) la perte de densité des espaces desservis pour l'année 2012, soit la plus forte baisse depuis 10 ans (UTP - Les chiffres clés du transport public 2012).

Sur les caractéristiques du secteur des transports urbains de voyageurs :

S'agissant de l'état de la concurrence, il nous semble important de faire part du taux de renouvellement tel que mesuré par l'UTP. Selon la dernière étude sur la concurrence réalisée par l'UTP le 31 janvier 2011 et portant sur la période 2005-2011 : « 30 % des appels d'offres passés dans les réseaux adhérents à l'UTP ont été l'occasion d'un changement d'opérateur sur le marché français, soit 28 réseaux sur 98 appels d'offres et ce quelle que soit la taille des réseaux », ce qui traduit une réelle vivacité de la concurrence entre opérateurs.

Ce sont alors les réseaux de transports urbains exploités par les régies directes ou les sociétés publiques locales (opérateurs « in house »), donnant lieu à des décisions d'attribution directe de la part des autorités organisatrices, qui font échec à la mise en œuvre de procédures de mise en concurrence.

Par ailleurs, pour améliorer encore la concurrence à l'occasion de leurs procédures d'appel d'offres, les autorités organisatrices pourraient veiller à rendre ces procédures plus accessibles notamment en simplifiant les cahiers des charges communiqués aux candidats. En effet, et sans évoquer même les nombreuses contraintes techniques de la future exploitation du service, la grande complexité des cahiers des charges (le nombre d'options obligatoires, le nombre de pages des bordereaux de prix à compléter par les candidats – jusqu'à une centaine de pages - ...) peut s'avérer réellement dissuasive pour tout opérateur et constitue un véritable frein à la concurrence.

Il est enfin inexact de déduire un déséquilibre des relations entre délégants et délégataires du fait que deux acteurs – Keolis et Transdev – représentent 75 % des parts du marché.

La gestion des réseaux de transports urbains en France est une activité à peine à l'équilibre, dont les résultats sont très inférieurs à ceux des transports urbains à l'international, dans des pays (UK, USA, Australie...) où la concurrence entre opérateurs est réputée forte. Plus précisément, plusieurs grands réseaux urbains en France présentent des résultats déficitaires et témoignent des sacrifices consentis par les opérateurs au moment de la négociation de ces contrats quant au niveau de leur marge bénéficiaire, prouvant ainsi que les opérateurs se livrent une rude concurrence pour l'attribution des contrats.

L'âpreté de la concurrence n'est donc pas fonction du nombre de concurrents mais de leur pertinence et de leur motivation, et à ce titre nous souhaitons faire valoir que les collectivités territoriales bénéficient bien actuellement de l'ardeur de la concurrence.

Sur les relations entre délégants et délégataires :

La Cour des Comptes énonce que ces contrats de délégation de service public comportent un partage de risques défavorable aux autorités organisatrices, et souligne la part importante du montant de la contribution forfaitaire versée au délégataire dans la rémunération de ce dernier.

Nous contestons cette assertion car les contrats de délégation de service public pour l'exploitation des réseaux de transports urbains comportent un transfert effectif du risque d'exploitation (risque industriel sur les charges et risque commercial sur les recettes) vers le délégataire qui supporte notamment les incidences des perturbations de trafic qui peuvent perturber le bon fonctionnement du service, les incidences des modifications du service des transports afin d'adapter en permanence le service aux besoins des usagers, le risque résultant d'une défaillance d'un sous-traitant, les conséquences des dommages engageant la responsabilité du délégataire (dommages aux personnes, dommages aux biens mis à la disposition du délégataire, actes de vandalisme), le risque lié à la variation de la fréquentation du service, etc.

Nous notons également que les autorités organisatrices n'hésitent pas, pour sécuriser leur propre budget, à transférer vers le délégataire des risques que ce dernier ne peut ni évaluer ni maîtriser au moment de l'élaboration de son offre économique (évolution de la réglementation, évolutions de la politique tarifaire, ...).

Ainsi, de notre point de vue, les risques des opérateurs se sont considérablement accrus ces dernières années.

Sur le poids des charges de personnel :

L'évolution de la masse salariale des réseaux de transports urbains résulte du dialogue social conduit par les opérateurs de transporteurs et leurs salariés ainsi que d'accords trouvés avec les autorités organisatrices soucieuses de la qualité de ce dialogue et qui s'avèrent être particulièrement à l'écoute des usagers, eux-mêmes sensibles au bon fonctionnement du service public.

La politique sociale de Transdev Group s'attache en particulier à la bonne application de la convention collective nationale du transport urbain dont le champ d'application tend à s'étendre au fur et à mesure de l'extension des périmètres de transport urbain des autorités organisatrices ainsi qu'à la lutte contre l'absentéisme par la mise en œuvre d'un plan de maîtrise de ce phénomène.

Sur le financement des nouveaux projets :

Aux contraintes budgétaires des autorités organisatrices, s'ajoute la suppression de l'écotaxe qui était susceptible de financer les infrastructures de transport. Au moment où nous observons une réelle attente des populations citadines en terme d'offres de transport collectif de qualité, les collectivités locales se voient amputées d'une part des ressources pour y répondre.

Cette situation fige la dynamique de développement du transport public et donc la dynamique des projets d'entreprise des réseaux.

Cette stagnation, qui conduit même à une réduction de l'offre dans nombre de réseaux, ne permet pas une réduction des coûts unitaires.

Sur le versement transport :

La Cour des Comptes relève à juste titre que la dynamique des taux du versement transport ne permettrait pas, à l'avenir de pallier la perte de rendement de cette ressource.

Cette analyse peut être complétée par l'observation selon laquelle les recettes provenant du versement transport peuvent être affectées à un champ d'activités toujours plus large, ce qui contribue malheureusement à l'« éparpillement » de cette ressource.

Initialement, le versement transport avait pour objectif le financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et des autres services de transports publics

qui, sans être effectués entièrement à l'intérieur du périmètre de transport urbain, concourent à la desserte de l'agglomération.

Il a été ensuite prévu par le législateur (article 105 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) que le versement transport puisse servir au financement de l'amélioration de l'intermodalité Transports en commun/Vélo...

Encore récemment, et par l'effet de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles, le renforcement des compétences des communes et des groupements de communes, devenues autorités organisatrices de la mobilité, a encore étendu le champ du financement issu du versement transport qui peut dorénavant être utilisé pour les « dépenses d'investissements et de fonctionnement de toutes actions relevant des compétences des autorités organisatrices de la mobilité », englobant toute politique publique de mobilité durable (développement des déplacements terrestres non motorisés, et des usages partagés des véhicules terrestres à moteurs, logistique urbaine).

Sur la participation des autorités organisatrices :

La Cour des Comptes expose que les autorités organisatrices contribuent de manière importante au financement de service des transports urbains, au risque que le montant de la contribution forfaitaire qu'elles versent à leur délégataire emporte la requalification juridique du contrat d'exploitation en marché public.

À propos de la commercialisation du service, nous voulons rappeler que le délégataire prend ce risque commercial à sa charge alors que la définition de la politique tarifaire relève des prérogatives de l'autorité organisatrice et que la vitesse commerciale du réseau dépend fortement des décisions de l'autorité organisatrice en matière de voirie, circulation et stationnement.

Malgré ces contraintes, le délégataire porte les engagements propres à développer la fréquentation du réseau exploité : politique marketing, lutte contre la fraude, performance de la qualité du service et de l'information des usagers....

Par ces actions, le délégataire prend pleinement sa part dans le développement des recettes du réseau.

Sur les conditions d'un nouvel équilibre du service

Nous accueillons favorablement les propositions de la Cour des Comptes.

En effet, elles se rapprochent des positions conjointes du GART et de l'UTP (Report modal et équilibre économique : deux enjeux pour l'avenir du transport public urbain - Novembre 2013), auxquelles nous souscrivons pleinement, et qui concluent aux recommandations suivantes :

- optimiser la vitesse commerciale par une réflexion la complémentarité de la politique de circulation et de stationnement au report modal ;
- rénover la politique tarifaire en vigueur afin de mieux concilier les enjeux de la maîtrise budgétaire et d'attractivité tarifaire ;
- hiérarchiser et rationaliser l'offre de transport dans un contexte d'extension géographique des périmètres de transport urbain ;
- engager une réflexion sur la standardisation des matériels roulants et embarqués pour limiter l'augmentation du coût de gestion des parcs.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE HAUTE-NORMANDIE**

Le caractère parcellaire des extraits transmis du rapport permet difficilement de vous apporter, en l'état, une réponse circonstanciée sur les problématiques générales abordées par le rapport.

En revanche, il me paraît utile d'apporter ci-dessous un commentaire aux extraits du rapport où la Région Haute-Normandie est impliquée.

- Sur la présentation de la problématique examinée, il y a lieu de noter que la prise de compétence de la Région en matière de transport express régional est intervenue en 2002 pour la Haute-Normandie et qu'il a été possible à l'ensemble des quinze autorités organisatrices de transport de Haute-Normandie d'adopter dès décembre 2006 sa charte pour le Développement de l'intermodalité des transports, grâce au projet Atoumod.
- Il convient de noter que ce projet ne se réduit pas au seul développement d'un outil billettique remarquable mais aussi d'une

approche globale de la mobilité, visant aussi les questions de tarification et d'information multimodale et de coordination physique des réseaux, dans le sens souhaité par la Cour. À ce titre, les réalisations suivantes sont à relever : la mise en place d'une tarification multimodale sur une zone couvrant la Métropole de Rouen, la Communauté d'Agglomération Seine-Eure jusqu'au Grand Evreux Agglomération depuis septembre 2014, l'ouverture du site Atoumod.fr depuis avril 2012.

- *Cette logique d'intermodalité a fait l'objet d'un portage politique fort sur le mode conventionnel, comme le relève la Cour, à un stade du projet où il convenait d'assurer une mise à niveau d'ensemble et de fédérer par l'exemple. C'est ainsi que s'expliquent les adaptations successives faites en matière de groupements de commandes, qui sont effectivement sources d'économie, à ce niveau de service. Cette démarche est également marquée par la volonté d'une maîtrise publique aussi complète que possible du sujet et notamment une absence de dépendance vis-à-vis des opérateurs de transport.*
- *Pour 2015, la nouvelle étape qui s'annonce sera celle d'une plus grande intégration qui supposera la gestion des équipements déployés et celle de flux financiers complexes (notamment perception/compensation de recettes publiques et privées), qui rend indispensable la création d'un Syndicat Mixte de type loi SRU. Dans la poursuite des accords passés, toutes les autorités organisatrices de Haute-Normandie ont ou vont délibéré(er) fin 2014/début 2015 à cette fin. Ceci constituera pour la future Région Normande, pour traiter de manière opérationnelle le sujet de l'intermodalité, un socle plus solide que le chef de filât inscrit dans la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il s'agit également de la seule solution juridiquement valable pour traiter de flux financiers mixtes, publics et privés.*
- *Dans l'exercice de sa compétence ferroviaire, la Région Haute-Normandie met également en pratique l'intermodalité, non seulement en développant les dessertes périurbaines du Havre ou de Rouen de manière coordonnée avec la CODAH ou la Métropole, comme l'a souligné la Cour dans le cas de la Lézarde Express Régional, mais aussi en soutenant un important programme de rénovation des gares et des pôles d'échanges (programme de 60 M€ de travaux adopté en mars 2012), en lien avec les collectivités locales.*

Comme vous l'aurez constaté, l'action permanente de la Haute-Normandie et de ses partenaires, et en premier lieu les autres collectivités territoriales, s'inscrit bien en matière de transport dans les recommandations de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES ALPES-MARITIMES

Le Département des Alpes-Maritimes est de fait peu concerné par la problématique des transports urbains de voyageurs qui relève de la compétence des AOTU.

Pour autant, j'ai souhaité dès 2007 et en étroite collaboration avec les six autorités concernées regroupées au sein d'un syndicat mixte, m'associer à la nouvelle politique tarifaire par le biais de la mise en œuvre du ticket à 1 euro.

Vous relevez avec justesse que cette politique a eu un coût direct pour le Conseil général au travers des compensations versées notamment à la Métropole Nice Côte d'Azur.

Cependant le but premier de cette intervention a été de favoriser fortement la fréquentation des réseaux de transport individuel. Cet objectif s'inscrit en effet pleinement dans la recherche de politiques de transport mieux adaptées au développement durable. Il s'agit désormais, vous le savez, d'un objectif politique de premier plan, assumé comme tel.

Cet objectif a été pleinement rempli puisque le trafic voyageurs a augmenté de plus de 60 % entre 2007 et 2011.

Compte tenu de ces très fortes progressions de clientèle, les réseaux de transport en commun ont dû s'adapter pour répondre à la demande constatée.

Fort de ces résultats, l'ensemble des AOT du Département a décidé en 2013 d'augmenter la tarification à l'unité de 1 euro à 1,50 euros.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE GRAND LYON

Ce document a retenu toute mon attention et j'ai l'honneur de vous préciser qu'il n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MARSEILLE-PROVENCE-MÉTROPOLE

J'ai pris connaissance de votre projet d'insertion et relève avec le plus grand intérêt la similitude des difficultés auxquelles sont confrontées les grandes intercommunalités. À l'évidence, les traitements financiers et techniques n'apportent que des réponses partielles sur des territoires de plus en plus complexes.

Sur notre territoire, l'autorité organisatrice des transports se doit de traduire au quotidien trois exigences de l'aménagement du territoire : la desserte des quartiers où les bassins de population se concentrent, les liaisons interurbaines entre les communes et la ville centre et la réponse aux besoins de la desserte des bassins d'emplois qui ne jouxtent que trop rarement les zones d'habitats résidentiels.

Nous déplorons par ailleurs les coûts économiques directs et indirects, induits par les difficultés de la circulation routière qui embolisent les principaux axes aux heures de pointe.

Nos réponses sont multiples face à ces exigences et constats.

La valorisation du réseau classique et des axes structurants sont ainsi assortis d'objectifs précis au sein du plan de déplacement urbain adopté par le conseil communautaire.

L'alternative à la prédominance du « tout voiture » repose sur la détermination d'une offre mieux ciblée, l'amélioration de la performance économique de nos opérateurs, et la préparation du renouvellement du matériel roulant dédié au métro de Marseille afin d'offrir aux voyageurs un confort moderne.

Le transport des personnes joue, à Marseille et sur l'ensemble de la communauté urbaine, un rôle social essentiel. La politique intégrée des déplacements qui entend répondre à la complexité de l'organisation urbaine du territoire, nécessite par conséquent des investissements considérables orientés prioritairement vers les secteurs les plus denses de la communauté urbaine, et un niveau de service adapté.

Alors que les besoins en transport sont croissants, le développement de l'offre doit constamment s'adapter aux contraintes budgétaires qui pèsent sur les investissements.

Cependant, la recherche d'un optimum socio-économique ne peut s'affranchir des enjeux sociaux de notre territoire, même si leur nécessaire prise en compte impacte à l'évidence les données financières.

Vous relevez ainsi les difficultés auxquelles sont confrontées les autorités organisatrice des transports et, sur certains réseaux, dont celui de Marseille, l'absence d'indexation et de répercussion de la TVA sur les tarifs de transport public.

L'avenant n°4 au contrat d'OSP entré en vigueur au 1er janvier 2013 prévoit un ajustement annuel du prix des titres de transport de la gamme tarifaire sur la base de la variation de l'Indice des Prix à la Consommation. Cette clause d'indexation a été mise en œuvre en 2013 avec une augmentation des tarifs sur la base de l'IPC à compter du 1^{er} février 2013. Cette clause n'a pas été mise en œuvre en 2014 et n'est pas non plus prévue pour 2015, afin de ne pas faire peser sur des populations en difficulté, une contrainte financière supplémentaire.

S'agissant de la hausse de la TVA, cette dernière a en effet été réalisée avec retard. Le taux de TVA appliqué pour les prestations de transport est passé au 1er janvier 2012, de 5,5 % à 7 %. MPM a augmenté les tarifs à concurrence de la variation du taux de TVA au 1^{er} juin 2012 (à l'exception des abonnements scolaires). Suite à la nouvelle hausse du taux de TVA de 7 % à 10 % intervenue en janvier 2014, MPM a augmenté ses tarifs à concurrence de la variation du taux au 1er septembre 2014.

Vous soulignez également la faiblesse du rendement du versement transport sur l'agglomération marseillaise. Le rendement du versement transport par habitant pour l'agglomération de Marseille était effectivement inférieur à 70 €/habitant en 2011. Il a progressé de 4,4 % en 2012 et 5 % en 2013. Il s'établit en 2013 à 75 €/habitant. Deux facteurs sont susceptibles d'expliquer ce rendement faible :

- Un nombre d'entreprises de plus de 9 salariés moins important que sur les autres territoires ou avec des salaires inférieurs ;*
- Un montant important d'exonérations historiques délibérées successivement par les communes-membres et MPM sur le tissu associatif du territoire en application de l'article L. 2333-64 du CGCT.*

Depuis 2013, les services de MPM ont mis en place un processus d'optimisation du versement transport (renforcement des contrôles notamment) et ont entrepris un travail de mise à jour des informations concernant toutes les organisations exonérées afin d'identifier un éventuel potentiel de versement transport non perçu.

La question de la mutualisation est abordée au titre de la recherche de rationalisation de l'offre de transport.

Dans le cadre de la préparation d'un schéma de mutualisation, une réflexion est menée sur les multiples volets que ce domaine recouvre, dont le principe des groupements de commande. Cette réflexion, en dépassant les traitements infra communautaires, doit nous permettre dans la perspective de la préparation du renouvellement du matériel roulant, d'étudier les opportunités dans ce domaine en nous rapprochant éventuellement d'autres collectivités concernées.

La politique des transports est un axe prioritaire de la mandature que je conduis. Dans un contexte de mutation institutionnelle telle que prévue par la loi MAPAM du 27 janvier 2014, j'ai souhaité la faire inscrire dans une perspective métropolitaine, au sein de laquelle l'articulation des réseaux, les dessertes interurbaines, la constitution de pôles d'échanges intermodaux, constituent autant d'enjeux d'avenir et d'aménagement du territoire.

Le développement du territoire au travers d'une offre de transport performante, attractive et structurante ne pourra s'envisager sans des moyens complémentaires que ni les entreprises ni les contribuables communautaires ne sont en mesure, seuls, de produire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR

Une participation des autorités organisatrices qui atteint ses limites.

Enfin, la Cour des comptes rappelle que les AOTU doivent motiver le subventionnement d'un SPIC par leur budget général. Ce point a été récemment confirmé par le juge administratif. Or, dans de nombreux cas (Blois, Nice), les délibérations correspondantes n'ont pas été prises .

Les subventions d'équilibre versées par Nice Côte d'Azur sont toujours justifiées en recettes (au budget annexe Transports) et en dépenses (budget principal) dans le rapport de présentation général du budget primitif adressé à tous les membres du Conseil métropolitain avec le document budgétaire et la délibération.

Ces éléments sont transmis au contrôle de légalité de la Préfecture et ils n'ont jamais fait l'objet d'observation sur ce point.

Néanmoins, suite à la remarque de la chambre régionale des comptes PACA, le conseil métropolitain adoptera désormais la subvention d'équilibre par délibération distincte.

Optimiser la vitesse commerciale

La vitesse commerciale de la plupart des lignes de tramways se situe entre 16 et 25 km/h. Avec une vitesse commerciale de 9,2 km/h, inférieure à celle des bus (13 km/h), le tramway de Nice s'avère particulièrement peu performant.

La Chambre remarque que la vitesse kilométrique de la ligne 1 du tramway est inférieure à celle des bus et sans évolution sur la période 2008-2012.

Il est vrai que le réseau de tramway de Nice est essentiellement gêné par les conditions de circulation dans la ville. La faible vitesse du tramway est liée à un très grand nombre de carrefours (64 carrefours) et à une forte circulation en parcours urbain.

Pour le réseau des bus, il est développé sur des sites majoritairement collinaires.

D'une façon générale, la vitesse commerciale des bus est en effet inférieure de 15 à 20% à celle des réseaux de même taille en France, en raison pour l'essentiel des contraintes de site et de circulation générale.

Accroître la part des recettes commerciales dans le financement du service – Agir sur l'attractivité des transports en commun pour en augmenter la fréquentation.

Parmi les préoccupations les plus fréquemment citées par les usagers des transports en commun, la ponctualité et la fréquence arrivent en tête, devant la sécurité et le confort. Ces deux paramètres sont dépendants de la fluidité du trafic et donc de la question sensible du partage de la voirie dans un sens plus favorable aux transports en commun.

Le report modal de la voiture vers les transports en commun passe ainsi à la fois par la création de TCSP, bus ou tramways, bénéficiant de voies réservées et protégées, et par la mise en œuvre d'une politique active de gestion du stationnement, incluant le développement de parcs relais pour encourager les automobilistes à ne pas utiliser leur voiture en centre-ville.

L'efficacité d'une telle politique dépend de deux facteurs principaux, les rapports entre le coût du stationnement (incluant les sanctions pour non-paiement) et le tarif des transports en commun, d'une part, et la maîtrise par l'AOTU de la gestion de l'ensemble des stationnements, sur et hors voirie, d'autre part.

En pratique, de nombreuses agglomérations restent accommodantes avec les automobilistes, arguant d'une « culture de la voiture » qui masque en réalité une volonté de ne pas mécontenter ces derniers. C'est notamment le cas à Nice, qui met en œuvre une politique tarifaire peu dissuasive.

Il faut tout d'abord préciser le contexte géographique de la ville :

- *une ville dense développée entre la mer et les collines,*
- *une forte densité de population en centre-ville et le long de l'étroite bande littorale,*
- *une faible part d'espace public,*
- *une urbanisation des collines le long de routes relativement étroites.*

La configuration pentue de certains quartiers entraîne de fait un usage de la voiture par les personnes ayant des difficultés de mobilité.

Les conséquences sont l'existence de seulement deux véritables axes de circulation Est-Ouest collectant toutes les vallées et toutes les collines et une relative rareté des places de stationnement :

- *avec environ 44 000 places de stationnement en voirie sur l'ensemble du territoire de la commune, mais seulement 17 000 en centre-ville, dont plus de 14 000 payantes,*
- *et 7 800 places de parking public en ouvrage (DSP)*

La part modale des déplacements en véhicule particulier est seulement de 37 %, 44 % pour la marche à pied, 12 % pour les transports en commun, et il est vrai quelques % pour les vélos (enquête ménages 2009).

Ces valeurs de part modale des déplacements en transport en commun sont d'un bon niveau, quasi équivalentes à celle des villes les plus performantes comme Strasbourg.

Ce chiffre est en hausse entre 1998 et 2009 (dernières enquêtes ménage déplacements), tout comme le taux de motorisation des ménages.

Ces parts modales sont la conséquence d'une politique basée sur l'intermodalité pour offrir aux Niçois une alternative à la voiture individuelle avec :

- *le développement des transports en commun principalement autour de la 1ère ligne de tramway,*

- la piétonisation progressive des voies principales du centre-ville et de la requalification des espaces publics,
- le développement d'un service de vélo en libre-service,
- le développement d'un service d'auto partage,
- le maintien d'une étoile ferroviaire irriguant plusieurs quartiers,
- la politique de stationnement adaptée.
- Concernant la politique du stationnement, il est à noter que :
 - la franchise d'une heure dans les parcs en ouvrage exploités en délégation de service public peut favoriser la voiture dans le centre, mais il ne s'agit que d'une franchise et non d'une gratuité, destinée à accélérer la rotation des véhicules pour favoriser le commerce de centre-ville pour des achats rapides, sachant que le nombre de places est limité.
 - les tarifs de stationnement de surface sont inchangés depuis 2009 et maintenus à 1,30 €/heure,
 - le montant du produit des amendes peut varier selon les années.

Toutefois, des horodateurs de nouvelle génération ont été déployés, avec implantation de capteurs dans la chaussée, permettant à la fois à l'usager de géolocaliser la place de stationnement la plus proche et de favoriser un accroissement des contrôles et des recettes.

De plus, des tarifs résidents ont été mis en place en 2008 pour permettre de laisser les véhicules près des habitations et de se déplacer autrement.

Parallèlement, les usagers « pendulaires » ont ainsi été dissuadés de stationner leur véhicule près de leur lieu de travail et de se déplacer autrement.

En outre, les nombreux visiteurs du centre-ville de Nice ont été incités à utiliser le tramway en garer leur voiture dans les nouveaux parcs relais.

Enfin, la réalisation dans les prochaines années de la 2ème ligne de tramway parcourant la ville d'Est en Ouest, et reliant le port à l'aéroport en 26 minutes va permettre d'accroître encore la fréquentation des transports en commun.

Le nombre de véhicules empruntant chaque jour la Promenade des Anglais devrait baisser de 20 000, permettant sa requalification progressive au bénéfice des modes doux.

La réorganisation du réseau de bus autour de cet axe lourd de transport en commun permettra également une meilleure connexion avec les collines et la création de trois nouveaux parcs relais favorisera le report modal.

La politique conduite par la ville de Nice et la Métropole Nice Côte d'Azur ont pour objectif d'améliorer les conditions de vie des Niçois, avec la mise en œuvre de mesures globales alternatives à l'usage individuel de la voiture, permettant la baisse du trafic automobile, des nuisances sonores et environnementales et le développement d'une meilleure qualité de vie.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BLOIS-AGGLOPOLYS

Concernant les trois observations portées sur la communauté d'agglomération de Blois (CAB) sur lesquelles je souhaite émettre les observations suivantes, le nouveau contrat de Délégation de Service Public DSP conclu depuis le 1^{er} janvier 2013 ayant permis de rééquilibrer le contrat entre les parties :

1/ si en 2010, la contribution forfaitaire de la CAB représentait effectivement 86 % des recettes de son délégataire, avec le nouveau contrat de DSP, cette contribution représente 80,5 % en moyenne sur les huit ans du contrat. Même si ce gain peut apparaître relativement faible, cela représente une véritable amélioration à l'échelle d'une agglomération de taille moyenne comme la nôtre.

2/ si l'intéressement aux performances basé sur la qualité des services dans le précédent contrat restait faible dans la rémunération du délégataire, le nouveau contrat est basé sur un dispositif totalement rénové : le suivi de la qualité de service a été développé avec uniquement des contrôles inopinés et le délégataire ne perçoit plus de bonus : la qualité de service est considérée comme due. Un malus progressif (qualité tolérable ou qualité inacceptable) est par contre appliqué en cas de contrôle non satisfaisant.

3/ si la CAB ne motivait pas le subventionnement de son budget annexe transports par le budget général, elle le fait depuis 2013 en mentionnant le fondement juridique le permettant (LOTI, article 7-III), et depuis 2014, en mentionnant les raisons technico-économiques.

Enfin, concernant les 7 recommandations que vous émettez en dernière page de votre projet d'insertion, je me permets de vous indiquer que nous avons grandement entamé les démarches afférentes avec notre nouveau contrat de DSP :

- *se doter d'outils permettant d'analyser la performance de leur réseau pour en améliorer l'efficacité commerciale (AOTU) : nous avons notamment opéré une mise à jour importante de notre Système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs (2013-2014) et mettons en place un système billettique sans contact interopérable au 2 février 2015,*
- *dimensionner leurs investissements aux besoins du territoire desservi (AOTU) : dans le cadre du nouveau contrat de DSP, un nouveau réseau adapté à l'évolution des modes de vie et aux spécificités du territoire d'Agglopolys a été mis en place au 2 septembre 2013. Le transport collectif est proposé là où il est le plus efficace avec une bonne synergie des types de transport (régulier et à la demande) et des différents niveaux de desserte selon la densité des territoires et les différentes catégories de population. Cela a permis à la CAB d'obtenir notamment un parc de grands véhicules à renouveler deux fois moins important que dans le précédent contrat (17 véhicules au lieu de 34), les véhicules de transport à la demande étant loués par le délégataire.*
- *engager des discussions avec les représentants des salariés pour mieux adapter le temps de travail à l'activité et réaliser des gains de productivité (opérateurs) : dans le cadre du nouveau contrat de DSP, et conformément à la demande de la CAB, le délégataire a optimisé son offre avec une attention particulière à la productivité kilométrique des conducteurs et des véhicules. Cela a permis d'obtenir notamment : un coût kilométrique inférieur au contrat précédent (- 9 % sur les km réalisés en propre et - 23% sur les kilomètres sous-traités), un meilleur ratio recettes commerciales sur dépenses (R/D) dans la moyenne des agglomérations de taille similaire : 19,4 % au lieu de 14 %.*
- *mutualiser l'investissement et les coûts de maintenance tout en privilégiant l'innovation et le progrès technique, notamment en matière de billettique (AOTU et opérateurs) : depuis le nouveau contrat de DSP, la CAB réalise les investissements majeurs du contrat (renouvellement des véhicules) par la Centrale d'Achat du Transport Public, ce qui a permis d'avoir des véhicules aux dernières normes européennes sans aucun surcoût. Concernant les frais de maintenance et d'acquisition du système billettique, le*

délégataire bénéficie de la mutualisation des achats du groupe KEOLIS et donc de prix très concurrentiels. Enfin, concernant les tests des biens du système billettique, leur coût est mutualisé au niveau de l'ensemble des autorités organisatrices de transport de la Région Centre.

- transférer à l'ordonnateur de l'AOTU, outre les transports et la voirie, l'ensemble des compétences en matière de stationnement et les pouvoirs de police y afférent (AOTU et opérateurs) : depuis le 1er janvier 2014, une Société Publique Locale de stationnement dans laquelle la CAB est actionnaire a été mise en place. Les pouvoirs de police restent cependant aux mains des maires.
- mettre en œuvre des mesures tarifaires permettant d'aligner progressivement le niveau de la contribution des usagers au financement du service public de transport sur celui des entreprises : avec la mise en place du nouveau réseau en septembre 2013, les tarifs ont été revus à la hausse et une tarification solidaire adaptée aux revenus (auparavant gratuité totale sous conditions de statuts et de ressources) a été mise en place. En outre, les tarifs évoluent chaque année davantage que l'inflation (exemple pour les tarifs 2014-2015 avec une évolution pondérée de + 5.28 %).
- prendre en compte de façon plus systématique la lutte contre la fraude et l'insécurité dans les conventions passées entre les AOTU et les opérateurs en y intégrant des objectifs chiffrés de contrôle et de baisse du taux de fraude (AOTU et opérateurs) : dans le cadre du nouveau contrat, un objectif de taux de contrôle de 2,5 % des voyages annuels a été fixé avec une pénalité pour non-respect s'élevant à 3000 €.

Enfin, la Communauté d'agglomération de Blois a réalisé un effort financier conséquent (5,5 M€ HT) pour construire et mettre à disposition de son délégataire un centre d'exploitation et de maintenance au lancement du nouveau contrat au 1er janvier 2013. L'exercice de la concurrence a été favorisé par cet investissement important et a permis une diminution des frais de fonctionnement du contrat (cf. référence au nouveau coût kilométrique ci-dessus) notamment sur les charges réglées auparavant par le délégataire au propriétaire du dépôt dont il occupait en partie le site : frais de location des biens, distribution de carburant, maintenance et nettoyage des bus...).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE
L'AGGLOMÉRATION HAVRAISE**

Après avoir pris connaissance du texte qui sera inséré dans le rapport public annuel 2015, je vous informe qu'il n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE METZ-MÉTROPOLE**

La lecture des extraits de ce futur rapport a attiré toute mon attention et en tant que Président de la communauté d'agglomération de Metz-Métropole, je ne peux que souscrire aux différentes pistes préconisées pour rechercher un équilibre financier durable. En effet, notre communauté d'agglomération est également confrontée à des difficultés de financement de son service transport et je retrouve dans vos recommandations, bon nombre d'orientations s'inscrivant parfaitement dans la politique menée par notre collectivité, à savoir :

- un dimensionnement de l'investissement adapté à la taille de l'agglomération, ce qui nous a orientés vers un BHNS, plutôt qu'un tramway,*
 - la mise en place d'outils permettant une analyse fine de la performance du réseau,*
 - le lancement récent d'une démarche d'optimisation portant à la fois sur l'adaptation du service offert et la mise en œuvre de mesures tarifaires de manière à répondre à la demande de mobilité à un coût raisonnable pour la Collectivité,*
 - la mise en œuvre par le délégataire d'un plan destiné à lutter efficacement contre la fraude.*
-

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU GRAND NARBONNE**

Nous informons qu'après étude de ce projet, nous ne souhaitons pas apporter d'observation éventuelle à ce jour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGGLOMÉRATION ORLÉANS- VAL-DE-LOIRE

La poursuite de l'amélioration des transports urbains constitue aujourd'hui un défi face à la raréfaction des ressources financières disponibles. L'Agglomération Orléans-Val-de-Loire s'emploie à le relever, au travers de plusieurs axes prioritaires de son Projet d'Agglomération récemment adopté :

- *améliorer l'attractivité du réseau bus*

Après la mise en service de deux lignes de tramway sur l'agglomération en 2000 et 2012, l'Agglomération a choisi de mettre l'accent sur le confortement du réseau de bus dans les années à venir. Poursuivre la hiérarchisation du réseau et améliorer la vitesse et la régularité des bus par des investissements mesurés en constituent deux mesures phares. Afin de maîtriser ses dépenses, l'AggLO s'impose de travailler à kilomètres constants dans le cadre du contrat de délégation de service public actuel. Elle s'est également rapprochée du Département pour intensifier les accords de coordination entre les deux réseaux et dispose déjà d'une offre tarifaire intégrée avec la Région sur son périmètre des transports urbains.

- *lutter contre la fraude*

L'Agglomération s'engage aux côtés de l'exploitant du réseau afin de faire diminuer notablement le taux de fraude sur le réseau dans les années qui viennent.

L'objectif, traduit dans la DSP qui prévoit des pénalités et au travers d'une charte en cours de signature, est de se donner les moyens de faire passer le taux de fraude de 13,1 % en 2013 (enquête fraude) à 8 % en 2018, avec un engagement de moyens à mettre en œuvre à cette fin. La police municipale intercommunale des transports de l'AggLO est par ailleurs pleinement associée à cette démarche.

Le déficit de recettes lié à la fraude est aujourd'hui évalué à 1,3 M€/an sur le réseau Tao.

- *garantir la pérennité du patrimoine de l'AggLO*

Malgré le contexte financier difficile qui s'impose aux collectivités, l'AggLO a choisi d'augmenter le montant alloué dans les années à venir à l'entretien et au renouvellement de son patrimoine lié à l'exercice de sa compétence transports afin de se placer dans une vision de long terme. Ces dépenses d'investissement permettent par ailleurs de soutenir l'activité des entreprises, enjeu majeur pour enrayer la crise.

Par ailleurs, l'Agglomération s'est engagée dans un ambitieux programme de mutualisation et de coopération renforcée avec ses communes membres. Dans un avenir proche, les différentes composantes d'une politique de mobilité s'en trouveront rapprochées, avec l'objectif du passage en communauté urbaine à l'horizon 2017, voire d'une fusion à terme.

Je me réjouis de constater que ces éléments vont globalement dans le sens des préconisations des éléments de votre rapport qu'il m'a été donné de lire.

Je me permets enfin de vous proposer la rectification suivante dans les données relatives au territoire orléanais :

- la dernière enquête fraude en date de 2013 fait état de 13,1 % de fraude sur le réseau Tao. La méthode de l'enquête vise à être au plus près du taux de fraude réel. L'absence d'une méthode normée de calcul de ce taux oblige aujourd'hui à nuancer les comparaisons entre réseaux.
-

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION RENNES MÉTROPOLE**

Je vous précise que ce projet n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE**

Ce document n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE
TOULON-PROVENCE-MÉDITERRANÉE**

Je ne souhaite pas apporter de réponse et tenais à vous en informer.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE TOULOUSE MÉTROPOLÉ

Par délibération, la Communauté Urbaine de Toulouse Métropole a délégué sa compétence « Transport et Déplacements » au Syndicat Mixte des Transports en Commun – Tisséo SMTC – agissant en qualité d'Autorité Organisatrice des Transports Urbains, sur un périmètre plus large que la Communauté Urbaine de Toulouse Métropole.

Ce dispositif s'inscrit dans une logique de cohérence territoriale et d'intérêt partagé à l'échelle d'un périmètre élargi.

De ce point de vue, Toulouse Métropole partage votre exigence de définition des conditions d'un nouvel équilibre de service.

Etabli à partir de données 2013 et 2014, portant sur dix-neuf agglomérations, le champ de l'enquête réalisé ne tient pas compte de certains éléments issus de l'aire Toulousaine et de son périmètre de transports urbains.

Il apparaît utile de vous apporter un éclairage en ce sens, sur la base d'éléments chiffrés. Au-delà des enjeux de positionnement du réseau toulousain au niveau national, dans une approche comparative.

Il convient tout d'abord de rappeler quelques caractéristiques du périmètre des transports urbains toulousains, qui peuvent sensiblement différer d'autres agglomérations :

- *Le périmètre des transports urbains est vaste, avec actuellement 101 communes, 94 000 habitants et 500 000 emplois. Il s'étend au-delà de la Communauté Urbaine de Toulouse Métropole (37 communes et 740 000 habitants).*
- *Le SMTC est composé de 4 EPCI ayant la compétence transport. Il s'agit donc d'un des rares syndicats mixtes fermés de transports. À la suite des observations de la Chambre régionale des comptes, ses statuts ont été modifiés dans ce sens en 2013.*
- *Le réseau Tisséo SMTC est composé d'un réseau lourd et d'un réseau de bus complété par du TAD (transport à la demande)*

Le réseau lourd dit structurant :	Le réseau de bus et TAD :
<ul style="list-style-type: none"> • 2 lignes de métro <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ligne A (1993 et 2003) 18 stations, 12 km ✓ Ligne B (2007) 20 stations, 15.7 km • 1 ligne de tramway T1 (2010) 24 stations, 13.8 km • 4 axes bus en site propre • 1 ligne TER cadencée avec tarification urbaine, 6 stations, 6.9 km 	<ul style="list-style-type: none"> • 90 lignes urbaines • 55 lignes de services affrétés dont : <ul style="list-style-type: none"> ✓ 11 lignes de bus régulières ✓ 9 TAD (Transport à la demande) ✓ 16 lignes scolaires ✓ 18 lignes à desserte spécifique (Tamtam, Aéroport, Parc des expositions, Stadium – TFC, E. Wallon – Stade Toulousain, navettes centre-ville de Toulouse)

- Un total de 1 369 km de lignes, (3 004 points d'arrêts) et un parc de matériel roulant constitué de 116 rames de métro, 97 rames de tram, 596 bus Tisséo et 99 bus en sous-traitance.

1. Observations sur la première partie : « un service public soumis à des fortes contraintes financières »

L'effet de ciseau mis en avant par la Cour des comptes, résultant des recettes qui approchent de leur limite et des dépenses d'exploitation en progression, est valable pour le périmètre des transports urbains toulousains. Comme dans d'autres agglomérations, les dépenses d'exploitation ont progressé nettement plus vite que les recettes du versement transport, jusqu'à les dépasser (238 M€ en 2014 à comparer à 234 M€ environ de VT), et ce bien que le VT ait été fixé au taux maximum de 2 %.

Cette croissance des dépenses s'est heureusement accompagnée d'une forte progression de la fréquentation : en dix ans, de 2004 à 2013, la fréquentation du réseau est passée de 66,5 millions de déplacements à 120,3 millions de déplacements, et de 87,6 millions de voyages à 168,9 millions de voyages, soit un quasi-doublement. Cette progression a été plus rapide que dans d'autres réseaux comparables. Par sa

fréquentation, Tisséo se situe à présent au deuxième rang des réseaux urbains de province.

Sur le PTU Toulousain, la dynamique du VT demeure. Le produit du VT a augmenté de 75 % de 2004 à 2014, et représente 57 % des recettes de fonctionnement. Ainsi, le rendement du point de VT par habitant est estimé en 2014 à 122 €, au lieu de 114 € en 2011, ce qui montre que le VT augmente plus vite que la croissance démographique. Cette évolution est aussi la caractéristique d'une métropole qui a développé un pôle industriel performant à vocation mondiale.

2. Observations sur la seconde partie : « les conditions d'un nouvel équilibre du service »

Concernant la question du choix des modes, le rapport cite Toulouse parmi les agglomérations ayant abandonné des projets de construction de tramway.

Cette observation paraît à compléter, et ce, pour plusieurs raisons.

En 2009, le projet de révision du PDU comprenait un schéma directeur et non d'un ensemble de projets en phase d'étude avancée. Le projet de PDU qui a effectivement été mis en enquête publique et approuvé en 2012, reprenait les éléments principaux de ce schéma directeur avec notamment un projet tramway canal.

Au final, les projets de tramway qui ont été étudiés au niveau avant-projet ont bien été mis en œuvre ou programmés : tramway Garonne, mis en service en 2014, et tramway Envol qui sera mis en service en avril 2015, auxquels s'ajoute l'extension nord de la première ligne de tramway dans le cadre du projet de nouveau parc des expositions (à l'étude).

Plus récemment, la nouvelle gouvernance du SMTC a engagé l'étude d'une alternative au projet tramway Canal. Il ne s'agit pas de transformer cette intention du PDU en un projet avec un mode à moindre coût type bus, mais au contraire de l'abandonner au profit d'un projet plus ambitieux, à travers une grande ligne de métro orientée nord-ouest/sud-est, passant par la future gare TGV, et desservant ainsi de grands projets urbains futurs et les principales zones d'activités aéronautiques et spatiales de la métropole.

Ce choix se justifie pleinement par le nombre de personnes transportées par heure et par direction. Seul un métro peut répondre à des objectifs de capacité de 200 000 voyageurs jour. À ce titre le coefficient de rentabilité affiché par le métro s'inscrit bien dans un objectif d'utilité économique et social. Également la forte utilisation de la

première ligne, dite ligne A, nous amènera par ailleurs au développement de sa capacité dans les années prochaines.

Le rapport cite par ailleurs le taux de fraude du réseau Toulousain, particulièrement bas. Plusieurs enquêtes de méthode différentes confirment la faiblesse de ce taux de fraude. Différents facteurs peuvent l'expliquer, dont en particulier le poids du métro, la présence ancienne d'une billettique sur ce dernier, et enfin la structure tarifaire.

3. Observations sur les conclusions et recommandations du rapport

Le rapport cite les principaux leviers pour permettre le rétablissement durable de l'équilibre des services de transport urbain : rapport concurrentiel transport individuel/transport public, tarification, lutte contre la fraude, intermodalité, organisation...

Les nouvelles instances du SMTC programment dès à présent, pour une mise en œuvre à court terme, une intervention sur l'ensemble de ces leviers et notamment : politique tarifaire, optimisation du réseau, amélioration de la performance d'exploitation, mesures d'améliorations de la circulation des bus.

Cependant, dans le cas des métropoles françaises de rang européen, amenées à participer de manière importante aux enjeux nationaux de compétitivité économique et connaissant une forte croissance démographique, ces leviers, s'ils sont nécessaires, en suffiront peut-être pas pour répondre aux enjeux de croissance économique et de préservation du cadre de vie et de la santé.

À titre d'illustration, l'aire urbaine toulousaine connaît une forte croissance démographique, de l'ordre de +12 à +15 000 habitants par an. Elle doit se préparer à accueillir chaque année 50 000 déplacements motorisés quotidiens nouveaux, soit 500 000 déplacements de plus en 10 ans. Les réseaux structurants (métro et périphérique), aux limites de leur capacité, ne seront pas en mesure de les accueillir en l'état. Tout en jouant sur l'ensemble des panels de solution de la mobilité, il faudra donc investir massivement dans des infrastructures capacitaires.

C'est pourquoi il semblerait nécessaire de mentionner et d'examiner d'autres leviers d'actions dans le cas des métropoles telles que celle de Toulouse, et notamment :

- l'amélioration de la cohérence urbanisme-transport,*
- la valorisation du foncier, en lien avec les projets de transport public,*

- le contrat de « naming » pour une ligne de métro,
- la valorisation commerciale des stations,
- l'ingénierie financière,
- le recours à des partenariats public-privé adaptés en milieu urbain,
- le financement spécifique de l'État et de l'Union Européenne au titre de grand projet métropolitain.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU VAR-ESTÉREL-MÉDITERRANÉE**

Comme suite, je vous précise que je n'ai pas de remarque à formuler sur ce document.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES
TRANSPORTS COLLECTIFS DE L'OISE**

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

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE
DES TRANSPORTS EN COMMUN
DE L'AGGLOMÉRATION CAENNAISE**

Je tenais à vous informer que je partage totalement l'analyse ainsi que les conclusions et recommandations que vous formulez à l'attention des AOTU.

Afin d'actualiser les données relatives au réseau de transport en commun de l'agglomération caennaise, je souhaitais vous informer que le projet de tramway sur fer porté par Viacités et Caen la mer était relancé sur un périmètre plus réduit, en cohérence avec les capacités financières de l'agglomération et en adéquation avec les évolutions économiques nationales et locales.

Le projet de transformation de la ligne de TVR en tramway sur fer, avec réalisation d'une extension, et de création de la ligne Presqu'île, d'un montant global de 230 M€ HT (valeur 2014), sera ainsi mis en service en septembre 2019.

Par ailleurs, des rapprochements sont en cours avec d'autres collectivités porteuses de projet de tramway, dont Angers, afin d'étudier les possibilités de groupements de commandes.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE
MIXTE DES TRANSPORTS PUBLICS DE L'AGGLOMÉRATION
GRENOBLOISE (SEMITAG)**

I – Un service public soumis à de fortes contraintes financières

A – Des coûts d'exploitation sous tension

1 – Une extension des périmètres desservis

Le réseau Viacités, desservant (Caen, Hérouville-Saint-Clair et Mondeville)

L'agglomération Grenobloise qui a vu son périmètre s'étendre en intégrant de nouvelles communes au 1er janvier 2014 n'échappe pas à cette situation.

2 – Un déséquilibre des relations entre délégants et délégataires

Dans ce contexte, les autorités organisatrices sont souvent déséquilibrées.

De notre point de vue, il existe une vraie mise en concurrence avec de fortes exigences de la collectivité, tant au niveau de la qualité de service offert que de son économie.

Enfin, les informations communiquées du service assuré par l'exploitant.

Les collectivités se sont dotées au cours des dernières années de compétences importantes qui permettent dans de nombreux cas à ces dernières d'avoir une lecture très précise des contrats et de leur application.

3 - Le poids des charges de personnel

À la question du temps de travail, il faut noter que les contrats s'accompagnent fréquemment d'une garantie de maintien des accords demandée par la collectivité.

En 2010 et 2011, le total de jours d'absence constatée soit près de 10% de salariés.

L'absentéisme est un élément préoccupant de cette activité. A noter que la question de l'insécurité est un élément aggravant de ce phénomène.

C – Des recettes contraintes

3 – Un recul de la contribution de l'utilisateur

Ainsi dans les Alpes Maritimes, 15 % des recettes commerciales du service.

Ce phénomène de « décrochage » est accentué par la mise en place de « tarification solidaire » dans de nombreux réseaux.

II – Les conditions d'un nouvel équilibre du service

B – Exploiter les marges de productivité disponibles

3 – Optimiser la vitesse commerciale

À Bordeaux, le repositionnement des panneaux dans les deux sens de circulation.

Au-delà des mesures préconisées ci-dessus, il nous paraît également important de réfléchir aux différents outils qui pourraient favoriser la multi modalité (politique P+R, stationnement vélo aux arrêts bus et tram, ...etc.).

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA RÉGIE DES TRANSPORTS DE MARSEILLE

S'agissant plus spécifiquement de la Régie des Transports de Marseille (RTM), celle-ci est notamment mentionnée en page 6 du projet, relativement à la durée du travail de ses salariés.

Je note que la RTM se situe, avec une durée hebdomadaire de 34,5 heures, dans l'exacte moyenne des réseaux établie par le bilan social de l'Union du Transport Public.

L'accord d'entreprise du 09/07/1998 qui régit cette organisation du travail des personnels d'exécution roulants conduit en effet à une « durée quotidienne moyenne de conduite de 6h18 ».

Il est à préciser que ce temps de conduite stricto sensu correspond à un temps de travail quotidien de 6h36 pour les personnels roulants.

De manière plus générale, la mise en œuvre stricte du contrat d'obligation de service public avec l'AOTU depuis 2006, notamment au plan financier, nécessite la poursuite active de gains de productivité sur

l'ensemble des postes de dépenses, au 1er rang desquels se trouve la masse salariale de l'entreprise.

Ainsi, l'augmentation de la part relative de la masse salariale rapportée au total des dépenses a pu être stoppée, en améliorant le ratio roulants / non roulants de l'entreprise grâce à une rationalisation des services supports.

D'autres leviers majeurs d'économies sont à rechercher, particulièrement la vitesse commerciale en maximisant les circulations en site propre.

Enfin, comme recommandé par la Cour, la RTM et son AOTU se sont résolument investies dans les développements de compétences annexes telles la billettique ou l'information voyageur, qui trouveront leur pleine dimension dans le cadre de la future métropole, dont le transport constitue une compétence clé.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SAEML
TRANSPORTS DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTPELLIER**

Après lecture attentive, je vous indique que je n'ai pas de remarque et observation de fond à formuler sur ce rapport.

Je tiens cependant à vous apporter les précisions et informations suivantes :

- Sur l'absentéisme

En cohérence avec un travail de fond mené sur l'absentéisme, je vous indique que pour la SAEML TaM, le taux d'absentéisme santé en 2013 a très sensiblement diminué pour représenter un taux global de 7,86 %, et un taux de 9,19 % pour le personnel de conduite contre 10,6 % en 2010.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA RÉGIE DES TRANSPORTS
POITEVINS**

Je n'ai aucune observation particulière à formuler sur cette publication.

Chapitre III

Aménagement du territoire et urbanisme

1. L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables
2. Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter

1

L’avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables

PRÉSENTATION

Les Pyrénées françaises comptent une trentaine de stations de ski alpin. Elles ont pendant plusieurs décennies permis de maintenir une activité économique en zone de montagne et de limiter l’exode rural.

Nombre de ces stations sont aujourd’hui confrontées à des difficultés majeures, qui ont conduit les chambres régionales des comptes de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées à examiner dans le cadre d’une enquête commune, complétée d’avis budgétaires, la gestion d’une vingtaine d’entités : les stations de ski et leurs communes de rattachement¹⁹⁵ mais également des structures de promotion du ski¹⁹⁶. Les trois stations des Pyrénées-Atlantiques¹⁹⁷ n’ont pas été incluses dans l’enquête mais ont fait l’objet d’un contrôle en 2011 par la chambre régionale des comptes d’Aquitaine, Poitou-Charentes. Par ailleurs, la Sindicatura de comptes de Catalogne, « chambre » des comptes de la communauté autonome de Catalogne (Espagne), a contribué à ces travaux en assurant le contrôle des cinq stations de ski publiques relevant de sa compétence, retrace sous la forme d’encadrés.

Cette enquête conduit la Cour à dresser un triple constat.

Les stations de ski des Pyrénées doivent faire face à une érosion continue de leur fréquentation dans un environnement contraint (I).

¹⁹⁵ En Midi-Pyrénées : Ascou-Pailhères, Ax 3 domaines (Ariège), Superbagnères (Haute-Garonne), Gavarnie-Gèdre, Luz-Ardidien, Peyragudes, Tourmalet, Val-Louron (Hautes-Pyrénées) ; en Languedoc-Roussillon : Camurac (Aude), Cambre d’Aze, Les Angles, Font-Romeu Pyrénées 2000, Formiguères, Porté-Puymorens, Puigmal, Puyvalador-Rieutort (Pyrénées-Orientales).

¹⁹⁶ Association « Les neiges catalanes », SEM N’PY, Syndicat départemental des stations de sport d’hiver des Hautes-Pyrénées.

¹⁹⁷ Artouste, Gourette, La Pierre-Saint-Martin (Pyrénées-Atlantiques).

Bien que contrastées selon leur taille et leur notoriété, leurs situations budgétaires et financières sont souvent tendues et les finances publiques locales fortement sollicitées (II).

Pour autant, des initiatives sont prises et des actions engagées pour tenter d'adapter le modèle économique existant, qui a atteint ses limites (III). Dans ce contexte, la Cour formule des recommandations pour assurer la viabilité d'une activité aux retombées économiques réelles dans les territoires de montagne.

I - Le ski dans les Pyrénées : un marché mature dans un environnement contraint

Le ski est un secteur d'activité qui connaît une crise latente dans les Pyrénées, contrairement à la situation observée dans les Alpes du Nord. L'impact du changement climatique y est particulièrement sensible.

A - Un marché aux perspectives de croissance réduites

1 - Une diversité de situations

Les Pyrénées françaises comptent une trentaine de stations de ski alpin (cf. carte). Elles représentent environ 10 % des parts de marché du ski en France, qui est par ailleurs l'un des tout premiers au monde avec celui des États-Unis et de l'Autriche.

Plusieurs caractéristiques majeures peuvent être dégagées.

Les Pyrénées comportent un nombre important de stations de taille modeste, le chiffre d'affaires des deux tiers d'entre elles ne dépassant pas 5 M€. Elles sont confrontées au problème de la modernisation et de l'extension de leur domaine skiable.

Les Pyrénées drainent essentiellement une clientèle locale, adepte de courts séjours : par exemple, à Peyragudes, la clientèle est française à 92 % et originaire des trois régions du sud-ouest à 67 %. L'offre d'hébergement n'est d'ailleurs pas, d'un point de vue qualitatif, adaptée à la clientèle internationale des voyageurs.

Les stations de ski dans le massif des Pyrénées
Source : CNETH / Confédération pyrénéenne du Tourisme (2012)

ESPAÑA

Nombre de journées de ski :

- < 10 000
- 10 000 à 22 000
- 35 000 à 70 000
- 100 000 à 170 000
- 200 000 à 400 000
- 500 000 à 800 000

Cour des comptes
Rapport public annuel 2015 – février 2015
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

La situation du versant espagnol¹⁹⁸

Les stations de ski alpin des Pyrénées espagnoles sont, pour la plupart, situées dans les *comunidades autónomas* (régions) d'Aragon et de Catalogne.

En Aragon, il y a cinq stations de ski : deux sont exploitées par des opérateurs privés et trois sont gérées dans le cadre d'une société privée à capital mixte (public/privé) dénommée Aramon (*montañas de Aragón*). Toutefois, la participation publique de la *comunidad autónoma* n'excédant pas 50 %, la *Cámara de Cuentas* n'est pas juridiquement habilitée à procéder à son contrôle.

En Catalogne, si quatre stations (en particulier, la station de Baqueira-Beret) sont également exploitées par des opérateurs privés, les cinq autres stations¹⁹⁹, souvent plus petites, sont publiques.

2 - Une érosion de la fréquentation et une volatilité des chiffres d'affaires

La fréquentation connaît une érosion dans les Pyrénées et se situe tendanciellement sous la barre des 5 millions de journées-skieurs (cf. graphique n° 1).

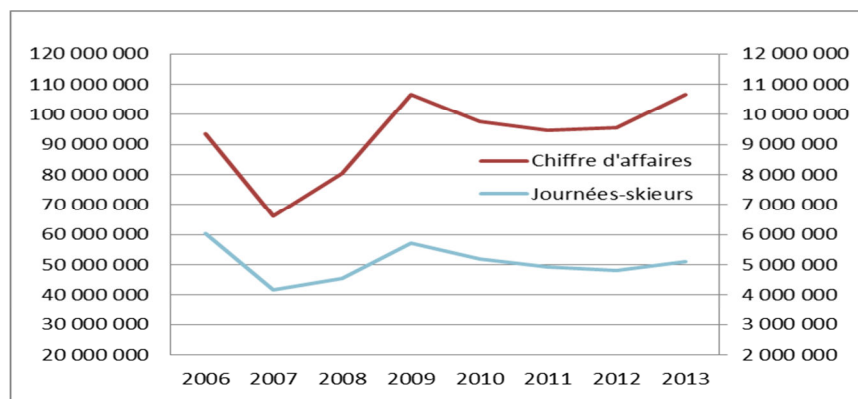
Les chiffres d'affaires (CA) des stations de ski du massif représentent au total environ 100 M€ mais varient fortement d'une saison à l'autre.

Une tendance de fond apparaît néanmoins : les hausses de CA observées sont davantage liées à la progression du prix moyen du forfait des remontées mécaniques qu'à une augmentation de la fréquentation. La variabilité du CA est fonction de la taille de la station : plus la station est petite, plus la variation du CA d'une saison à l'autre est grande. Elle est ainsi trois fois plus élevée dans les stations dont le CA moyen est inférieur à 1 M€ (Ascou-Pailhères, Camurac, Puyvalador, notamment) que dans les stations dont le CA moyen est supérieur à 5 M€ (Font-Romeu, les Angles, Peyragudes, notamment).

¹⁹⁸ La principauté d'Andorre dispose également d'une offre de sports d'hiver avec un important domaine skiable.

¹⁹⁹ La Molina, Espot, Port-Ainé, Valter 2000, Val de Nuria.

Graphique n° 1 : évolution du chiffre d'affaires total (en € – échelle de gauche) et du nombre de journées-skieurs (échelle de droite)



Source : Domaines skiables de France

En tout état de cause, tout porte à croire que ce phénomène de tassement de l'activité devrait se poursuivre voire s'amplifier dans les années à venir et que les perspectives d'un accroissement significatif du nombre de clients sont réduites.

B - Des contraintes naturelles et environnementales fortes

1 - Les conséquences du changement climatique : un enneigement de plus en plus aléatoire

Les stations ont été confrontées récemment à plusieurs saisons très difficiles caractérisées par de mauvaises conditions d'exploitation.

Davantage que l'élévation des températures, c'est le caractère aléatoire de l'enneigement – alternance entre des saisons à fortes et à faibles précipitations – que les professionnels mettent en avant comme étant la principale difficulté pour l'exploitation. Certaines stations (comme Ax-les-Thermes ou Peyragudes) doivent également faire face à des vents importants dont l'impact sur la fréquentation peut être tout aussi pénalisant.

L'instabilité climatique constitue une menace sérieuse qu'il convient pour les stations d'anticiper au mieux.

Selon différents modèles établis par Météofrance, la hausse attendue des températures serait comprise entre 1 et 1,4 degré en 2030, jusqu'à + 3,5 degrés à horizon 2080²⁰⁰. L'influence de la Méditerranée fragilise un peu plus les stations catalanes par rapport au centre du massif.

L'impact du réchauffement est d'autant plus important que l'altitude de la station est faible. Ainsi, au cours des dix dernières années, la station de Camurac, qui ne possédait pas d'équipement d'enneigement artificiel, a ouvert moins de 25 jours pendant trois saisons. Une hausse de température moyenne de deux degrés ferait ainsi perdre jusqu'à un mois d'enneigement en moyenne montagne.

La concentration de la fréquentation sur quelques semaines correspondant aux vacances scolaires a tendance à majorer très nettement les pertes induites par une « mauvaise » répartition de l'enneigement tout au long de l'hiver, les précipitations survenant après le mois de mars n'ayant que peu d'attrait pour les skieurs.

Pour pallier le caractère aléatoire de l'enneigement, la plupart des stations a investi dans l'enneigement artificiel. Toutefois, même s'il peut permettre d'assurer une meilleure régularité, ce procédé ne peut garantir des conditions d'enneigement optimales lorsque les températures moyennes sont trop élevées²⁰¹, en particulier en début de saison (par exemple, à l'occasion du pont de l'*Inmaculada* en Espagne²⁰² qui draine une importante clientèle de skieurs).

2 - La sauvegarde des milieux naturels

Les investissements en faveur de la neige de culture ne sont pas sans impact sur l'environnement : les volumes d'eau utilisés présentent des niveaux importants.

De manière plus générale, les objectifs de développement économique associés aux projets touristiques dans les stations se heurtent de plus en plus à des considérations environnementales dont la réceptivité auprès de l'opinion publique progresse. Les recours contre des projets d'extension du domaine skiable ou d'unités touristiques nouvelles (UTN)

²⁰⁰ Des hypothèses plutôt moins « pessimistes » que celles d'autres organismes comme le GIEC ou l'Instituto nacional de meteorologia (Espagne).

²⁰¹ L'utilisation des canons à neige est généralement possible à partir de - 2 degrés même si l'hygrométrie peut faire varier légèrement ce paramètre.

²⁰² L'Inmaculada Conception, fêtée chaque 8 décembre, s'accompagne de jours de congés en Espagne.

en lien avec les stations de ski sont récurrents. Ainsi, le projet d'UTN de Gavarnie a fait l'objet d'un important contentieux.

Pour les mêmes raisons, le projet d'extension de la station de Mijanès-Donnezan (Ariège) a dû être arrêté. L'installation d'une nouvelle remontée mécanique et la création de pistes de ski supplémentaires nécessitaient un déboisement important. Le tribunal administratif de Toulouse a annulé le plan local d'urbanisme associé à ce projet qui, selon les associations requérantes, aurait un impact négatif sur la population du grand tétras des Pyrénées (une espèce protégée). À Piau-Engaly (Hautes-Pyrénées), le projet d'extension de la station vers l'Aragon s'est heurté aux défenseurs de la vallée de la Gela.

De même, les projets doivent tenir compte des multiples réglementations existantes, qu'elles soient régionales (parcs naturels), nationales et/ou européennes. Ainsi, la création éventuelle d'une liaison entre la station des Angles et celle de Font-Romeu Pyrénées 2000 ne pourra se faire sans intégrer les prescriptions des zones Natura 2000.

II - Un équilibre économique et financier à restaurer

Malgré les efforts de redressement entrepris, les situations financières des gestionnaires des stations de ski sont contrastées et globalement tendues. Ces tensions ont des conséquences sur les finances des collectivités locales, souvent mises à contribution pour apurer la dette. Le financement des investissements structurants est souvent compromis.

Au plan juridique, trois grands types de modes de gestion des stations de ski peuvent être distingués :

- en régie (autonome ou non), soit une gestion directe par la collectivité territoriale de rattachement ;
- au sein d'une structure intercommunale (syndicat ou communauté de communes),
- dans le cadre d'une gestion déléguée à un exploitant privé ou à une société d'économie mixte. La gestion déléguée peut elle-même revêtir plusieurs formes (affermage, régie intéressée, etc.).

Cette diversité des modes de gestion rend plus complexe l'analyse financière. Par exemple, pour appréhender l'équilibre financier d'une station comme celle d'Ax-les-Thermes, il convient de consolider les comptes de la SEM exploitante avec ceux de la commune et de l'intercommunalité.

A - Des situations hétérogènes et généralement dégradées

1 - Des cas de figure variés

Les situations sont contrastées d'une station à l'autre, indépendamment des modes de gestion retenus. Deux exemples opposés peuvent illustrer ces différences.

La station du Grand Tourmalet présente des indicateurs financiers moins défavorables que nombre de stations des Pyrénées. Ses produits d'exploitation ont progressé de 8 % entre 2009 et 2012 pour atteindre 14 M€. Ils affichent une certaine régularité en dépit des aléas climatiques. Le montant des subventions accordées par les collectivités est non significatif puisqu'il ne dépasse pas 3 %. Le taux d'épargne brut (poids de l'autofinancement brut dans les recettes réelles exploitation) atteint régulièrement 20 % et permet de couvrir l'annuité en capital de la dette.

Au contraire, la station de Puyvalador-Rieutort a connu des difficultés importantes. Son chiffre d'affaires, particulièrement erratique, a varié du simple au double sur la même période. Les différentes solutions juridiques retenues n'ont jamais véritablement permis d'assurer l'équilibre de l'exploitation. Ainsi, la société privée, concessionnaire de

la station depuis sa création au début des années 1980, a été liquidée en 1997. Faute de repreneur durable, une régie autonome a été créée en 1999. Le faible enneigement a conduit, à partir de la saison 2006-2007, à une dégradation de la situation financière qui a débouché sur la liquidation de la régie autonome, le 28 octobre 2012. Pour autant, la commune a souhaité la poursuite de l'activité de la station dans le cadre d'une régie désormais municipale et a repris dans ses comptes le passif de la régie autonome (1,2 M€), au prix d'une hausse importante de la fiscalité. La commune envisage de lancer une procédure de délégation de service public, dont l'issue est très incertaine.

2 - Des difficultés structurelles de gestion

Les stations de ski des Pyrénées ont fait l'objet de nombreuses saisines des chambres régionales des comptes par les préfets ou par des créanciers dans le cadre des procédures prévues par le code général des collectivités territoriales : rejet des comptes et/ou défaut d'adoption du budget, déséquilibre financier et non-paiement de dépenses obligatoires. Les saisines ont été particulièrement nombreuses dans les Pyrénées-Orientales.

Les contrôles budgétaires et les examens de gestion ont confirmé la situation financière très fragile des stations avec des niveaux de déficit et de dette importants. Ces déficits présentent un caractère structurel. L'autofinancement net des stations – indicateur de la capacité à dégager des ressources propres pour financer ses investissements – est très insuffisant voire négatif. Ainsi, hors subventions, le résultat d'exploitation de la station des Angles affiche un déficit de - 0,44 M€ entre 2006 et 2012. La capacité d'autofinancement nette de la station de Luz-Ardiden oscille entre - 0,6 M€ et - 1,7 M€ entre 2009 et 2012.

Parfois, le retour au seul équilibre d'exploitation ne paraît tout simplement plus possible tant les perspectives de recettes supplémentaires sont réduites et les charges comprimées, toute réduction supplémentaire s'avérant incompatible avec le respect des conditions techniques de fonctionnement et de sécurité des installations et du domaine skiable.

Les contrôles des chambres régionales ont également mis en exergue des manquements comptables significatifs : absence de concordance des états de la dette (près de 10 M€ d'écart à Font-Romeu), insuffisance de suivi du patrimoine, absence d'inventaire (Tourmalet), nombreuses opérations à régulariser et parfois même absence de dépôt de fonds auprès de l'État (régie des Angles) ou défaut de production des

comptes annuels par le comptable public (Formiguères, Puyvalador-Rieutort).

En outre, la recherche d'un équilibre comptable « artificiel » a conduit à des pratiques contraires aux principes de la comptabilité publique : reports de charges, non-inscription de dépenses obligatoires et/ou sous-estimation de certaines charges au budget primitif, absence d'amortissement des équipements, autant d'anomalies qui peuvent conduire à une tarification ne reflétant pas la réalité des coûts. De nombreuses stations n'amortissent pas leurs immobilisations contrairement au principe comptable de prudence pour améliorer leur résultat.

L'action des juridictions financières a, dans ce contexte, permis de connaître avec précision la situation budgétaire et comptable de collectivités et établissements publics en difficulté, et notamment de déterminer l'origine de leur endettement (déficit d'exploitation ou financement des investissements). Toutefois, les mesures prises à la suite des avis des chambres régionales des comptes (maîtrise de la masse salariale, réalisation de travaux en régie, internalisation d'une partie de la maintenance, recherche de nouvelles recettes, etc.) se sont souvent révélées insuffisantes pour assurer un redressement.

Dans le cas de la station du Puigmal, la situation de cessation de paiement du syndicat intercommunal (dette totale estimée à plus de 9 M€, absence de trésorerie, etc.) a conduit le préfet à engager, conformément aux avis de la chambre régionale des comptes, les opérations de liquidation de la structure intercommunale assurant la gestion des remontées mécaniques. Dans un avis du 4 septembre 2014, la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées s'est interrogée sur la poursuite de l'activité de la station de Luz-Ardiden compte tenu de la situation financière délicate des communes membres du SIVOM de l'Ardiden.

B - Des finances communales fortement sollicitées

L'équilibre des stations est toujours fragile : un effet-ciseau se dessine entre le rythme de progression des charges (dont 80 à 90 % présentent un caractère structurel) et le rythme de progression des recettes.

Les dettes ont tendance à s'accumuler, ce qui peut avoir de lourdes conséquences sur les finances des communes et de leurs groupements qui portent les stations.

Lorsque les structures gestionnaires ne parviennent pas à assurer l'équilibre de l'exploitation, les collectivités de rattachement peuvent être amenées soit à verser une subvention directe soit à ne pas facturer l'intégralité des prestations qu'elles mettent en œuvre au profit de la station. Ainsi, entre 2009 et 2012, la régie de Luz-Ardiden a reçu chaque année une subvention du SIVOM de l'Ardiden d'un montant compris entre 1 et 2 M€ (pour un chiffre d'affaires moyen à peine supérieur à 3 M€). Les communes de Font-Romeu et de Bolquère prévoient de verser annuellement entre 2013 et 2017 respectivement 0,6 M€ et 0,3 M€ au SIVU qui gère les investissements de la station. La commune des Angles accorde régulièrement à la régie chargée de l'exploitation de la station des reports d'échéances en matière de « loyer » (une forme de redevance payée par le budget de la station en contrepartie des investissements supportés par le budget de la commune) qui atteignaient 2,6 M€²⁰³ au 31 décembre 2012. La communauté de communes de la vallée du Louron verse une subvention mais aussi consent des remises sur la redevance. Les exemples de telles pratiques sont nombreux.

Les impôts locaux qui, de manière générale, affichent des taux élevés doivent parfois subir de fortes augmentations pour absorber les pertes. Ainsi, à Puyvalador-Rieutort, les taux des impôts directs locaux ont dû être portés aux taux plafond en 2012 pour permettre un apurement pluriannuel de la dette de la régie chargée de l'exploitation de la station de ski. La communauté de communes de Gavarnie-Gèdre a également consenti un effort fiscal conséquent. À Luz-Ardiden, la pression fiscale²⁰⁴ est le double de la moyenne de la strate démographique correspondante.

La prise en charge directe ou indirecte des dépenses des stations par les collectivités de rattachement limite, par voie de conséquence, les investissements dans d'autres secteurs.

Enfin, les stations de ski, étant des services publics à caractère industriel et commercial²⁰⁵, ne sont pas autorisées à recevoir de manière

²⁰³ Somme représentant près de 30 % des produits de fonctionnement de la commune (budget principal).

²⁰⁴ Mesurée par le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, qui compare le produit fiscal réel à celui qui résulterait de l'application des taux moyens nationaux.

²⁰⁵ Le Conseil d'État, dans une jurisprudence récente (CE 19 février 2009, Melle Beaufils et autres), a rappelé que « l'exploitation des pistes de ski, incluant notamment leur entretien et leur sécurité, constitue un service public industriel et commercial, même lorsque la station de ski est exploitée en régie directe par la commune ».

récurrente des aides publiques²⁰⁶. En pratique, le risque juridique est faible de voir cet argument soulevé, faute de concurrence, mais il demeure.

C - Une incapacité à financer les investissements

Tous les contrôles des chambres régionales des comptes soulèvent l'importance de la problématique de l'investissement dans un secteur à forte intensité capitalistique.

La nécessité de rester compétitif sur un marché très concurrentiel implique de lourds investissements dont le financement et la rentabilité sont souvent très incertains.

Ainsi, le niveau de la dette à long terme atteint régulièrement 300 % ou 400 % du chiffre d'affaires. La dette de la commune des Angles s'élève à plus de 30 M€, soit, ramenée à la population permanente (environ 600 habitants), une dette par habitant supérieure à 50 000 €²⁰⁷. Les communes de Font-Romeu ou Peyragudes affichent une dette supérieure à 20 M€.

Certaines stations sont dans l'impossibilité de financer des investissements structurants. Si leur situation financière en exploitation est parfois moins défavorable à court terme, le retard d'équipements (ski « mains libres », télésièges débrayables, enneigement artificiel, dameuses équipées de GPS, etc.) risque à moyen terme d'être pénalisant pour la compétitivité de la station. En outre, le risque de fermeture d'équipements vieillissants à l'issue des visites d'inspection n'est pas négligeable. Enfin,

²⁰⁶ Voir l'analyse juridique développée dans le présent *Rapport public annuel*, tome 1, volume 2, chapitre III. La gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer.

²⁰⁷ Comme l'a observé la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon dans son rapport sur la commune et la régie des Angles, « en choisissant de supporter le financement des équipements du domaine skiable sur son budget principal, la commune des Angles présente une situation défavorable en terme d'endettement, à la différence des autres stations de sports d'hiver qui ont créé des structures de gestion ad hoc dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. En excluant de l'encours de la commune la part dédiée au financement des équipements affectée à la RASL au titre du domaine skiable, laquelle représente 64 % selon les évaluations fournies par la collectivité, cet encours serait ramené à 12,05 M€. Rapporté à la population, l'encours de la dette se situerait alors en 2012 à 21 029 € par habitant INSEE, 3 134 € par habitant DGF, 1 731 € par habitant « station » à comparer utilement comme précédemment aux mêmes strates. »

l'accès au crédit de ces communes est aujourd'hui moins facile, ce qui bloque certains projets d'investissements.

La tendance globale est d'ailleurs à une aggravation de la vétusté des équipements (+ 9 ans pour l'âge moyen des téléskis et + 3 ans pour celui des télésièges sur les dix dernières années dans les Pyrénées selon les données du STRMTG²⁰⁸) et à une réduction du volume annuel des investissements dans les remontées mécaniques, particulièrement notable en 2012 et 2013, comme le montre le tableau n° 1. Leur faiblesse semble indiquer que des renouvellements courants sont différés.

Tableau n° 1 : effort d'investissement 2009-2013

Année	Pyrénées	Ensemble des massifs
2009	10 M€	119 M€
2010	13 M€	104 M€
2011	8 M€	128 M€
2012	0,4 M€	144 M€
2013	0,8 M€	123 M€

Source : STRMTG

Toutefois, quelques stations ont lourdement investi, ce qui a parfois eu pour conséquence de rendre plus aigus encore les problèmes budgétaires et financiers, jusqu'à les rendre parfois insolubles. Ainsi, la principale cause de la fermeture de la station du Puigmal était son incapacité à rembourser la dette contractée pour financer un nouveau télésiège.

²⁰⁸ Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés.

Des difficultés similaires en Catalogne

Les stations publiques ont fait l'objet d'un sauvetage financier par *Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya* (FGC), entité gestionnaire des chemins de fer, propriété du gouvernement catalan. À ce titre, le contrôle de FGC est assuré par la *Sindicatura de Comptes de Catalunya*²⁰⁹.

La gestion publique par FGC, dans le cadre de sa branche « Tourisme et montagne »²¹⁰, permet une meilleure assise financière, ainsi que la coordination des acteurs et la mutualisation de certains moyens comme la gestion des achats, la gestion comptable et financière, les systèmes d'information, la communication ou encore la stratégie commerciale.

Néanmoins, la situation financière demeure fragile. Avant amortissements, toutes les stations de ski sont déficitaires, à l'exception de La Molina. L'équilibre global de la branche « Tourisme et montagne » n'est assuré que grâce à l'exploitation des chemins de fer touristiques, en particulier celui qui permet d'accéder au monastère de Montserrat (situé à une soixantaine de kilomètres au nord-ouest de Barcelone). L'investissement repose essentiellement sur des subventions publiques en capital. Des mesures de redressement ont été prises à compter 2010, notamment sur la masse salariale, le gouvernement catalan ayant décidé d'ajuster à la baisse l'ensemble des rémunérations. FGC souhaite définir pour l'avenir une véritable stratégie d'entreprise à cinq ans minimum pour les stations de ski.

Cependant, la question de l'équilibre économique des stations de ski ne saurait se résumer au seul équilibre financier de la structure exploitant la station de ski. Elle implique des choix stratégiques plus vastes.

²⁰⁹ La qualité des comptes est auditée par des commissaires aux comptes.

²¹⁰ La branche « Tourisme et montagne » comprend les stations de ski mais aussi les moyens d'accès aux sites touristiques (train, funiculaire, etc.) ainsi que les loisirs d'été.

III - Des choix stratégiques indispensables

L'activité des stations de ski entraîne des retombées économiques et crée des emplois en zones de montagne, ce qui peut justifier une intervention publique. Toutefois, dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, celle-ci ne peut plus se faire sans conditions.

Pour assurer la pérennité des stations, il convient d'abord d'éviter certains errements et de bien maîtriser les interventions des collectivités concernées.

A - Des enjeux à prendre en compte

1 - Les retombées économiques et sociales

Les retombées économiques des stations de ski sur des territoires généralement peu peuplés²¹¹, où l'activité est réduite, sont souvent mises en avant. Domaines Skiables de France²¹² estime que 1 € investi dans une station de ski emporterait 6 € de retombées économiques supplémentaires pour le territoire concerné. Ces retombées profitent à l'ensemble des communes du territoire et non aux seules communes « supports de stations ».

Les Pyrénées représentent 14 % des lits touristiques des massifs français et 17 % des lits marchands avec plus de 6 millions de nuitées.

La main d'œuvre recrutée est majoritairement locale. Elle a régulièrement une double activité sur le territoire. L'enjeu en termes d'emplois est donc fort. Leur nombre peut être estimé à plus de 10 000, l'INSEE considérant que le seul secteur salarié induit par l'activité touristique concerne 8 600 emplois.

Des actions de diversification économique sont engagées pour réduire la dépendance à cette seule activité. Toutefois, dans la majorité des cas, elles procurent des recettes modestes au regard du chiffre d'affaires engendré par le ski. Elles sont même régulièrement déficitaires.

²¹¹ 200 000 personnes dans la montagne pyrénéenne dont 50 000 en stations selon le zonage du décret du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs.

²¹² Domaines Skiables de France est la chambre professionnelle des opérateurs de domaines skiables.

Ainsi, la commune des Angles a décidé de fermer son « Espace Bleu Neige » (qui regroupait la piscine et la patinoire), compte tenu de son déficit structurel estimé à 300 000 € par an. L'exploitation d'été de remontées mécaniques, de la piscine ou les activités d'animation organisées à Ax 3 domaines affichent également un bilan déficitaire d'après la comptabilité analytique du délégataire et ne permettent donc pas de dégager des recettes supplémentaires nettes.

Pour les collectivités territoriales, la première retombée est d'abord fiscale. En effet, la présence d'un nombre important de résidences secondaires dans les stations procure des recettes fiscales par habitant comparativement élevées. Ainsi, le produit fiscal « ménages » de la commune de Font-Romeu s'apparente à celui d'une commune de 10 000 habitants alors même que sa population dépasse à peine 2 000 habitants.

Le rapprochement entre le poids des impôts locaux de certaines stations, leurs résultats financiers consolidés sur plusieurs exercices et les subventions publiques reçues permet de dresser un bilan économique global moins négatif qu'en première analyse. Ainsi, après intégration de la fiscalité reversée au titre de la contribution économique territoriale et de la taxe sur les remontées mécaniques, le déficit global de la station de Peyragudes estimé sur six ans ne dépasse pas 400 000 € par an, un chiffre qui n'inclut pas la fiscalité indirecte bénéficiant aux collectivités et l'activité économique privée induite.

En outre, la présence d'une station de ski améliore l'accessibilité à un certain nombre de services dans des territoires (par exemple, médecins, commerces).

Ces retombées ne doivent cependant pas justifier systématiquement une aide publique.

2 - Les difficultés à surmonter

Les juridictions financières ont identifié plusieurs difficultés qu'il importe de prendre en considération pour éviter de menacer les finances des collectivités :

- une altitude faible expose trop fortement à l'aléa climatique ;
- une absence de prévisibilité de l'ouverture, en période de fortes réservations : seul l'enneigement artificiel permet alors de sécuriser la clientèle, mais également l'exploitant et le personnel ;
- une dimension insuffisante ;

- une absence totale de services au pied des pistes (location de ski, restauration traditionnelle, activités de loisirs, mais surtout offre d'hébergement) et un accès routier difficile ne sont plus adaptés à la demande ;
- un prix moyen du forfait trop bas²¹³ ; les finances publiques ne peuvent pas compenser l'écart entre le tarif pratiqué et le tarif nécessaire à l'équilibre d'exploitation qui doit être en tout état de cause assuré.

Certaines stations ont cependant tenté de s'affranchir de ces contraintes, et engagé de lourds investissements.

B - Les conditions du rétablissement

1 - Mieux dimensionner les investissements

Dans certains cas, les projets d'investissements structurants portent sur des montants tellement élevés que leur effet sur la fréquentation est insuffisant pour couvrir les surcoûts d'amortissement et de frais financiers. Le risque d'une « fuite en avant » est alors à craindre au regard des perspectives limitées de croissance du marché. Ainsi, alors que la station de Luz-Ardiden (CA : 3 M€) avait envisagé de procéder au renouvellement d'équipements vieillissants (estimation : 4,1 à 9,1 M€) et de relier son domaine skiable avec la vallée de Luz (estimation : 22 à 25 M€) et avec la station de Cauterets (estimation : 19 M€), elle y a renoncé, en raison notamment de la faible rentabilité de ces investissements. Or l'effet attendu sur la fréquentation ne permettrait pas de rentabiliser de tels investissements.

Lorsque ces écueils ont été évités, la mutualisation des moyens, ainsi qu'une meilleure organisation de l'intervention des collectivités publiques, apparaissent nécessaires pour garantir la pérennité des stations de ski des Pyrénées.

²¹³ Les prix moyens pratiqués en France se situent en-deçà des prix moyens pratiqués à l'étranger.

2 - Mutualiser les moyens et la politique commerciale

La professionnalisation de la gestion apparaît indispensable. Elle permet, d'une part, une meilleure maîtrise des coûts et, d'autre part, la mise en œuvre d'une stratégie commerciale adaptée.

La mise en commun des moyens semble contribuer favorablement au maintien de la compétitivité d'une station. Pour les plus petites stations, l'adossement à une plus grande station paraît bénéfique.

Ainsi, la gestion de la station d'Ascou-Pailhères²¹⁴ fait l'objet d'une délégation de service public, qui a pris la forme d'une régie intéressée, entre la communauté de communes des vallées d'Ax et la SAVASEM, société d'économie locale assurant la gestion de la station d'Ax 3 domaines²¹⁵. La délégation permet à la station d'Ascou de bénéficier de fonctions support qu'elle ne pourrait assumer seule (marketing, juridique, sécurité, etc.). Certes, cet adossement n'a pas permis à la collectivité de rétablir le « grand équilibre » (sections d'exploitation et d'investissement non déficitaires), mais il permet de contenir les charges et donc de réduire les risques d'exploitation. Cette organisation peut être rapprochée de celle du principal délégataire de service public dans le domaine des stations de ski pyrénéennes, la société Altiservice, qui dispose de services centralisés.

Le regroupement des achats est également profitable. À titre d'illustration, les stations de ski membres de la SEM Nouvelles Pyrénées (SEM N'PY) ont constitué un groupement de commandes qui, selon la SEM, aurait, par exemple, permis d'économiser 17 % sur les achats de dameuses.

Outre la globalisation des achats, la SEM N'PY²¹⁶ permet d'augmenter les recettes des stations adhérentes grâce à des actions de communication et de commercialisation. Ainsi, elle assure la vente de cartes d'abonnement annuelles qui permettent à son détenteur de skier dans toutes les stations adhérentes moyennant une facturation en fin de mois et un prélèvement direct sur son compte bancaire. La SEM doit toutefois parvenir à fédérer un nombre plus important de stations.

²¹⁴ Située à 15 km en amont d'Ax-les-Thermes, Ascou-Pailhères est une station familiale dotée de 14 pistes et 6 remontées mécaniques.

²¹⁵ Sixième station pyrénéenne, Ax 3 domaines compte 36 pistes et 17 remontées mécaniques.

²¹⁶ Créée en 2004, elle regroupe sept stations des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques pour un CA de 2,2 M€ en 2012.

Dans les Pyrénées-Orientales, l'action de l'association « Neiges catalanes »²¹⁷ paraît plus modeste, puisque la vente du forfait commun ne représente que 5 % du CA des stations, alors que la SEM N'PY peut assurer plus de 20 % du CA. Aucune action de mutualisation n'est portée par l'association qui, dès lors, s'apparente à une structure de redistribution. Toutefois, l'association constitue une première tentative de coordination de l'action commerciale en Cerdagne-Capcir.

En définitive, la mutualisation apparaît comme une nécessité, pouvant revêtir plusieurs formes, le cas échéant combinées : celle de la mutualisation de la gestion et de l'exploitation de plusieurs stations par un même organisme et celle de la mise en commun de prestations.

3 - Définir un projet de territoire s'appuyant sur un partage clarifié des compétences et des financements

Les territoires de montagne n'échappent pas à l'enchevêtrement des institutions et des compétences.

L'intercommunalité ne dispose pas, en règle générale, de la compétence « stations de ski ». Quant à la compétence « tourisme », elle est très souvent partagée entre les différents acteurs, au niveau national mais aussi local (France Montagne, Atout France, comités départementaux du tourisme, actions régionales, *etc.*). Ainsi, la commune de Font-Romeu et la commune de Bolquère disposent chacune de leur office du tourisme, la promotion de la station Font-Romeu Pyrénées 2000 située sur leur territoire commun étant réalisée également par le délégataire.

Toutefois, la Cour estime que l'intercommunalité est un échelon insuffisant pour promouvoir l'activité des stations de ski et organiser la solidarité sur un territoire. Au-delà de l'intercommunalité, les départements et régions ont un rôle à jouer dans la définition et l'exécution d'un plan stratégique. Sans pour autant constituer un modèle, l'établissement public des stations d'altitude (EPSA) des Pyrénées-Atlantiques est une illustration de l'implication des collectivités territoriales (en l'espèce, le département) dans l'avenir des stations. L'EPSA a permis la modernisation coordonnée des stations du département en promouvant une offre adaptée à chacune des stations. Une

²¹⁷ Créée en 2004, elle réunit toutes les stations de Cerdagne-Capcir.

approche similaire a été retenue dans les Alpes-Maritimes ou en Catalogne.

L'approche catalane

L'analyse du marché du ski est ici similaire à celle réalisée en Cerdagne française :

- un secteur très concurrentiel avec des marges de manœuvre faibles (charges structurelles) ;
- un produit mature (peu de perspectives de croissance) ;
- un produit très sensible au changement climatique, en particulier dans les stations de basse altitude où le niveau des températures réduit la qualité de la neige et limite régulièrement le recours à l'enneigement artificiel ;
- un poids important des investissements pour rester attractifs mais sans certitude sur l'avenir ;
- une demande restreinte (encore davantage en période de crise), le tourisme en Catalogne étant principalement présent sur Barcelone et le littoral.

Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) définit comme suit les conditions de la rentabilité économique structurelle d'une station de ski :

- au moins 40 km de pistes ;
- au moins 250 000 visiteurs par an en moyenne ;
- un prix moyen minimal de 20 euros ;
- une distance maximale de deux heures d'un bassin de population important.

Les retombées économiques et l'impact, notamment en termes d'emplois locaux, sont conséquents, mais à l'échelle d'un territoire restreint.

Toutefois, ces objectifs de développement d'un territoire ne peuvent être atteints sans soutien public.

Sans que l'on puisse transposer cette analyse aux stations françaises, le modèle économique des stations de ski des Pyrénées doit être repensé à l'aune des attentes de la clientèle. Les collectivités territoriales doivent adapter leur stratégie de développement aux besoins d'une clientèle de proximité qui recherche dans la montagne un cadre de

vie favorable à l'exercice de certaines activités sportives (et pas uniquement le ski alpin), ou liées à la découverte de la nature. Les aides publiques et les politiques d'aménagement ou d'urbanisme doivent être adaptées en conséquence, en particulier dans le domaine de l'hébergement qui souffre d'obsolescence²¹⁸. L'élaboration d'un projet de territoire est un préalable nécessaire pour trouver de nouveaux relais de croissance.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La pérennité des stations de ski des Pyrénées est conditionnée à la nécessité d'atteindre une taille critique et de mettre en œuvre une véritable stratégie de développement territorial qui ne soit plus exclusivement centrée sur le ski alpin, en particulier en moyenne montagne.

Seule une meilleure anticipation des mutations en cours peut permettre d'éviter une fermeture brutale des stations les plus vulnérables et l'effondrement d'un pan entier de l'économie des territoires de montagne.

Il est impératif que le soutien public soit désormais réservé aux collectivités qui acceptent de se restructurer et de repenser leur modèle économique. Le contribuable public ne peut pas soutenir des stations de ski qui sont dans l'incapacité structurelle d'assurer leur équilibre d'exploitation.

Dans le massif pyrénéen, ce travail nécessite la participation de l'ensemble des acteurs de la montagne, publics et privés, à l'élaboration d'un projet de territoire concerté.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. demander aux préfets de prendre en compte le caractère structurant des sports d'hiver dans les schémas de coopération intercommunale.*

²¹⁸ Pour une approche universitaire de cette question : VLES, Vincent, *Métastations : mutations urbaines des stations de montagne, un regard pyrénéen*, Presses universitaires de Bordeaux.

Aux régions et départements :

2. *contribuer à l'élaboration d'un projet de territoire avec toutes les parties prenantes ;*
3. *choisir les projets d'investissement en fonction du projet de territoire et des besoins de la clientèle.*

Aux collectivités gestionnaires :

4. *assurer l'équilibre d'exploitation ou, à défaut, envisager l'arrêt de l'activité en cas de difficultés structurelles trop importantes ;*
 5. *développer la mutualisation entre les différents opérateurs, notamment dans le domaine des achats et de la politique commerciale.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	347
Réponse du ministre de l'intérieur.....	347
Réponse du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports	347
Réponse de la maire de Gouaux de Larboust (station de ski des Agudes versant Haute-Garonne de Peyragudes).....	347
Réponse du maire de Mijanès	349
Réponse du maire de Puyvalador.....	350
Réponse du président du syndicat intercommunal à vocation unique pour la gestion et l'aménagement de la station de ski de Camurac	351
Réponse du président du syndicat intercommunal à vocation unique pour l'exploitation et l'aménagement de la station de Font-Romeu Pyrénées 2000	352
Réponse du président de la communauté de communes Gavarnie-Gèdre	353
Réponse commune du président de la SEMAP – Peyragudes, de la SEM N'py et de la communauté de communes de la vallée du Louron	356
Réponse du président du Sivom de l'Ardiden et de la communauté de communes du Pays Toy	358
Réponse du président de la régie des Angles, président de l'association des neiges catalanes	360
Réponse du président de la régie municipale des sports et loisirs de Formiguères	363
Réponse du directeur général de l'Établissement public des stations d'altitude.....	365
Réponse du directeur du service technique des remontées mécaniques et des transports guidés.....	367
Réponse de la directrice générale d'Altiservice.....	367
Réponse du délégué général des domaines skiables de France.....	369

Destinataires n'ayant pas répondu

Maire d'Aragnouet
Maire d'Ax-les-Thermes
Maire de Font-Romeu-Odeillo-Via
Président de la société Sava Sem
Président du syndicat intercommunal d'aménagement du massif du Puigmal
Directeur de la régie des sports d'hiver de Luz-Ardiden
Directeur de la régie intercommunale du Tourmalet

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous partageons les principales conclusions de l'insertion au rapport public annuel intitulée « L'avenir des stations de ski dans les Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables ».

En effet, ces établissements sont confrontés à des difficultés financières majeures, dans un contexte de diminution de la fréquentation et de contraintes environnementales fortes.

Comme vous le soulignez, ces collectivités auront à repenser leur modèle économique autour d'un projet de territoire cohérent et de choix d'investissements adaptés.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Après examen, je vous informe que votre rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET
DES SPORTS**

Les analyses et les recommandations dont font l'objet les stations de ski des Pyrénées ne relèvent pas de la responsabilité et de la compétence du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports.

Mes services n'ont d'ailleurs pas été sollicités lors du contrôle de la Cour sur les stations de ski des Pyrénées.

**RÉPONSE DE LA MAIRE DE GOUAUX DE LARBOUST (STATION
DE SKI DES AGUDES VERSANT HAUTE-GARONNE DE
PEYRAGUDES)**

Nouvellement élue maire du village de Gouaux de Larboust, la station des Agudes versant Haute-Garonne de Peyragudes, est sur mon territoire administratif. Même si je partage globalement vos analyses, je veux pour ma part vous apporter mon appréhension et mon analyse sur ma commune.

Créée dans les années 1970, Les Agudes ont servi de « poumon » économique à la Vallée du Larboust en créant une activité annexe aux agriculteurs qui ont eu ainsi une activité complémentaire à leurs faibles revenus agricoles en devenant pisteurs, moniteurs de ski, voire commerçants, etc. et permis leur maintien dans la vallée.

Ce sont eux qui « entretiennent » les espaces de montagnes, les parcours pour les touristes d'été.

L'hébergement sur ce versant date des années 70, il n'y a pas eu de création sur ce versant depuis, contrairement au versant de Peyresourde qui a vu s'ériger plusieurs résidences de tourisme.

La station de Peyragudes est née en 1988 de la fusion de la station des Agudes territoire de Gouaux de Larboust, vallée du Larboust, Haute-Garonne et la station de Peyresourde située sur l'autre versant, vallée du Louron, Hautes-Pyrénées.

Mon prédécesseur a endetté la commune (3,5 M€) en faisant une station d'épuration en prévision d'un développement immobilier.

La commune possède du foncier constructible.

Je compte bien développer le village des Agudes en lieu de vacances en montagne été-hiver.

Le village des Agudes a vu son image transformée en 2010 par l'agrandissement et la rénovation de l'hôtel-restaurant Agudes Hôtel qui a porté sa capacité d'accueil de 11 à 25 chambres soit 67 lits avec espace spa, salon, restaurant de 120 places. Cette réalisation a créé une dynamique sur les propriétaires des copropriétés de la station. C'est ainsi que tous les immeubles ont été rénovés et remis aux normes techniques actuelles par la réalisation d'une isolation extérieure en fibre minérale et bardages bois du plus bel effet. Les menuiseries extérieures sont remplacées par des menuiseries doubles vitrage.

Cette transformation et cette nouvelle esthétique de la station, le classement Grand Site de Luchon à seulement 12 km, la création d'un O.T. intercommunal crée une dynamique pour un nouveau développement de la station.

Pour équilibrer le budget de la STEP, la commune a un projet de doubler l'immobilier existant sans dépense d'investissement pour la collectivité et avec un immobilier de qualité.

Ces projets doivent nous permettre de financer par dation un bâtiment d'accueil, de réaliser un effet visuel d'entrée de station et de regrouper les locaux de services liés à l'exploitation du domaine skiable.

La station au niveau piste a un potentiel de développement par l'aménagement et la modernisation de la piste de la vallée blanche existante, piste de 4km de longueur et 1000 m de dénivelé, orienté plein nord qui fonctionne actuellement sans neige de culture. La production de neige culture ne semble pas nous poser de problème « Gouaux » signifiant en patois « les ruissellements » qui ne manquent pas que mon territoire, de plus à la fonte des neiges, l'eau est récupérée dans le sous-sol. Quant à l'énergie électrique, chez nous elle est hydraulique, depuis peu il y a sur la commune une mini-centrale. Après 40 ans d'immobilisme au niveau des Agudes Village les projets envisagés recueillent l'unanimité des administrés et vont permettre une restructuration complète de son urbanisme.

RÉPONSE DU MAIRE DE MIJANÈS

Par la présente, je tiens à souligner l'importance de la station de ski de Mijanès-Donezan dans le paysage économique du canton de Quérigut.

L'activité hivernale de la station permet tout d'abord de maintenir 5 emplois ; à l'année ; d'accompagner des personnes (7) plus vulnérables, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi, à travers des contrats uniques d'insertion ou des emplois d'avenir ; de contractualiser huit saisonniers ; et de faire travailler un indépendant.

Ce sont donc 21 personnes qui travaillent dans notre petite station familiale, un nombre conséquent lorsqu'on le rapporte à la population du canton de Quérigut, qui se situe à 534 habitants au dernier recensement de l'INSEE (2011).

À cela s'ajoutent tous les emplois indirects, à commencer par les emplois liés au service de restauration au sein même de la station de ski.

Aussi, et tel que mentionné dans votre rapport, les retombées économiques indirectes sont loin d'être neutres pour un territoire comme le nôtre. Considérant que pour chaque euro dépensé en remontées mécaniques, 6 € sont dépensés sur le territoire, la station de ski de Mijanès-Donezan est un élément essentiel pour le maintien non seulement des commerces, mais également des services à la population dont dispose le canton (gendarmerie, poste, médecin, école, infirmière, sapeurs-pompiers). De plus, de par ses investissements, la station de ski contribue à faire vivre de nombreuses entreprises locales, qu'elles soient du

Donezan, ou d'un peu plus loin en Ariège, dans l'Aude ou les Pyrénées Orientales.

Il va sans dire, la fermeture de la station de ski aurait un impact extrêmement négatif sur l'économie du canton, et obligerait les quelques commerces, déjà dans une situation économique fragile, à mettre la clé sous la porte. Ce serait sans conteste le cas pour plusieurs gîtes, les hôtels, la supérette – seul magasin d'alimentation du Donezan – et l'unique boulangerie du canton, qui se situe sur la route de la station de ski à Mijanès.

La fermeture de la station et ses répercussions en ce qui concerne les commerces et services, participeraient sans nul doute à accentuer l'exode rural. De plus, le Donezan, qui compte, toujours selon l'INSEE, près de 75 % de résidences secondaires, verrait son attractivité définitivement et largement diminuée.

Je souhaite également préciser que nous avons déjà engagé certaines actions de mutualisation notamment en ce qui a trait à la commercialisation de la station, par exemple, via une présence commune à certains salons de promotion touristique.

Enfin, je tiens à souligner que le projet d'extension bloqué en 2011, qui incluait la bascule sur la station d'Ascou-Pailhères, aurait permis d'atteindre les 40 km de pistes, une condition de rentabilité structurelle minimale évoquée dans votre rapport. Nous sommes bien entendu prêts à travailler en ce sens, en collaboration avec les différents acteurs territoriaux, afin d'élaborer un projet de territoire structurant et cohérent permettant d'atteindre une meilleure rentabilité économique.

Aussi, je conclurais mon propos en affirmant qu'au vu de tous les éléments présentés, la petite subvention de la communauté de communes du Donezan vers la Régie du Donezan, qui gère la station de ski, est amplement justifiée.

RÉPONSE DU MAIRE DE PUYVALADOR

Point 1 : chapitre A – 1^{er} – 3^{ème} paragraphe

Concernant la station de ski Puyvalador-Rieutort : à compter du 1^{er} novembre 2012, une régie municipale Sport Loisir (RMSL) a été créée. Son conseil d'exploitation (issu du conseil municipal) a la charge – dans le cadre du budget voté par le conseil municipal – d'assurer le

pilotage de la structure. L'expression « son chiffre d'affaire particulièrement erratique » semble s'appuyer sur les constats suivants :

- a) 330 000 € prend en compte le fonctionnement avec l'ancienne Régie autonome (RAET) avec ses problèmes financiers, administratifs et de perte de confiance ...ayant conduit à sa mise en liquidation le 28 octobre 2012.*
- b) Le fonctionnement actuel de la RMSL dans un cadre plus opérationnel, plus fonctionnel, plus rigoureux, plus suivi a permis de réaliser en 2013 un CA de 650 000 €. Une marge de progression existe encore. Cependant, compte tenu de l'assise de la commune, il nous semble incontournable de continuer la procédure de délégation de service public initiée par le conseil municipal.*

Point 2 : concernant le « défaut de production des comptes annuels », La précision suivante me paraît nécessaire :

L'absence de production – ou production tardive – confirme les difficultés de fonctionnement, énoncées plus haut, de l'ancienne structure RAET constatées et validées par le nouveau conseil municipal élu et installé en septembre 2012.

Ce constat a, de fait, conduit à la démarche de liquidation de cette RAET.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL À
VOCATION UNIQUE POUR LA GESTION ET L'AMÉNAGEMENT
DE LA STATION DE SKI DE CAMURAC**

Vous précisez dans votre première partie et plus précisément dans le paragraphe des conséquences du changement climatique que la station de ski de Camurac, sur les dix dernières années, a ouvert moins de 25 jours durant trois saisons.

Concernant, le poste frais de personnel, représentant environ 40 % des dépenses de fonctionnement, nous devons dans les années à venir mutualiser ces emplois au sein de la communauté des communes des Pyrénées Audoises ; rechercher aussi des employés ponctuels par le biais de travailleurs indépendants ou micro-entrepreneurs, profitant de

l'activité ski pour apporter un complément de revenu à leur activité principale. Alors nous atteindrons au moins le petit équilibre.

Notre responsabilité est très importante, mais comment peut-on envisager la fermeture de notre station de sports d'hiver sans occulter non seulement l'impact sur l'économie locale, mais aussi la valeur du patrimoine immobilier des propriétaires.

Notre canton de moyenne montagne présente un contexte économique très difficile, et le tourisme blanc et vert me paraît être, à ce jour, son seul salut.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL À
VOCATION UNIQUE POUR L'EXPLOITATION ET
L'AMÉNAGEMENT DE LA STATION DE FONT-ROMEUE
PYRÉNÉES 2000**

L'effort de regroupement des stations de Font-Romeu et Pyrénées 2000 a eu lieu en 2002, a eu lieu en 2002, les deux communes ayant décidées de former un seul domaine skiable.

Compte tenu des besoins communs en terme d'investissement, des investissements devenus indispensables afin de donner une nouvelle attractivité à notre station, il nous est apparu opportun de créer, en premier lieu un SIVU pour l'aménagement et l'exploitation du domaine skiable, puis la mise en place d'une délégation de service public.

Depuis 2004, date de signature du contrat de délégation de service public avec la société ALTISERVICE, plus de 30 M€ ont été investis, en remontées mécaniques, équipements, neige de culture et autres installations, très appréciées par notre clientèle.

Je tiens à préciser, quant à la sauvegarde des milieux naturels dont vous faites état, le volume d'eau utilisé en neige de culture ne représente même pas 2 % du volume de stockage du barrage des Bouillouses.

Si en effet, aujourd'hui les deux collectivités abondent du budget principal de la commune au budget du SIVU (600 000€ pour la commune de Font-Romeu, 300 000€ pour la commune de Bolquère), ces sommes restent parfaitement acceptables pour nos deux budgets.

Nous pouvons dire aujourd'hui que sans cette mutualisation, nos deux communes étaient dans l'impossibilité de réaliser ces investissements.

Quant à l'absence de concordance des états de la dette, la chambre régionale des comptes, dans son rapport en date du 29 novembre 2013, a bien noté que ces écarts s'expliquaient par l'absence de réalisation des opérations de transfert actif/passif par le poste comptable.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES GAVARNIE-GÈDRE

Je me permets d'attirer votre attention sur plusieurs points que j'ai pu relever.

1 *Sur la taille critique et le développement territorial qui ne sont plus exclusivement centré sur le ski alpin.*

La chaîne des Pyrénées est un massif montagneux connaissant une forte fréquentation estivale, tant pour ses sites naturels que pour son activité thermique.

L'activité du ski alpin peut être un complément à cette offre estivale, ce qui est le cas de Gavarnie – Gèdre.

Le ski alpin peut être le moyen dans plusieurs stations de constituer un véritable produit « Toute Saison », une véritable offre touristique sur laquelle appuyer notre développement.

Il me semble nécessaire que votre approche financière globale intègre ce paramètre.

2 *Sur la notion de marché à maturité*

Le marché français du ski est arrivé à maturité. Les Pyrénées françaises ont totalement raté le positionnement stratégique international que seules 2 stations (Baqueira Beret en Espagne et Grandvalira en Andorre) ont su saisir.

La taille des domaines skiables peut expliquer partiellement cette faiblesse. En effet, s'il est préférable de disposer de domaines skiables reliés, cette liaison ne signifie pas pour autant un produit ski au pied.

En Italie, les stations regroupées autour de Superski Dolomiti ont su relever ce challenge.

Ces regroupements, l'existence d'une liaison aisée, permettent d'offrir un véritable produit, entrant pleinement dans le champ des produits commercialisables par des professionnels du voyage.

La vallée des Gaves dans les Hautes Pyrénées, avec la ville de Lourdes comme porte d'entrée, dispose de tels atouts.

Les destinations de Lourdes et Carcassonne sont mondialement connues. Toulouse est l'une des capitales mondiales de l'aéronautique. Gavarnie est l'un des 23 sites au monde à disposer d'un double classement UNESCO au titre de notre patrimoine naturel et culturel.

Pourtant les Pyrénées restent une destination locale, française ou espagnole.

Je ne peux donc que souscrire à votre principe de mutualisation dans le domaine de la politique commerciale mais dans le cadre d'un développement et non d'un repli sur nous-même pour générer de simples économies de structures.

Je pense que cette mutualisation pourrait aller jusqu'à des regroupements de structures.

3 *Sur le positionnement du produit « Pyrénées » et son attractivité*

Le produit ski est une composante de la destination, qui comprend l'offre de loisirs et l'hébergement.

Le niveau qualitatif de l'hébergement est un véritable frein à un positionnement international et à la conquête de nouveaux marchés, bien plus que les équipements liés au ski lui-même qui sont globalement conformes aux standards internationaux.

Le développement du tourisme en général dans nos vallées passe par une aide à la reprise de nos commerces, lieux d'hébergement et de restauration et une modernisation de ceux-ci aux standards internationaux.

À titre d'exemple, Gavarnie Gèdre accueille chaque année depuis plus de trois ans des groupes en provenance du Japon au début du mois de juin. Nous sommes contraints de loger ces groupes dans des hébergements classés 2 par défaut d'offre de qualité supérieure. Ces mêmes groupes sont logés pendant le même séjour dans des hébergements 4* sur Barcelone.*

Nous rencontrons les mêmes manques avec la clientèle cycliste, très présente dans notre vallée, attirée par les nombreux cols et

la présence continue du Tour de France, année après année. Notre offre qualitative est largement inférieure aux prestations demandées.

Cette question de notre positionnement et notre attractivité constitue un ensemble, dont la station de ski n'est que l'un des paramètres.

4 *Sur la réflexion générale du financement de notre modernisation*

Je souhaite enfin attirer votre attention sur les modes de financement de la modernisation de nos structures.

En France, les remontées mécaniques ne sont pas éligibles aux subventions Européennes.

L'Autriche comme l'Italie ont construit une grande part de leurs domaines avec l'aide de subventions. L'Europe finance aujourd'hui des projets dans des pays membres de l'UE ou dans le cadre de partenariat avec des pays dont les négociations sont en cours avec l'UE.

Ces stations sont souvent de même taille que nos stations pyrénéennes, à une altitude guère plus élevée et parfois sous des latitudes équivalentes.

Avec le développement du trafic aérien, ces stations seront demain nos principales concurrentes tant dans la conquête de clientèles internationales de proximité (2 heures d'avion), qu'en tant « qu'attractivité exotique » pour notre clientèle locale.

Ce point n'est pas de notre ressort, en tant que collectivité locale, mais génère une frustration importante et un sentiment de non équité.

Le tourisme est le moteur principal de nos territoires de montagne et nous devons disposer des mêmes armes que nos amis et voisins membres de l'UE pour nous développer de façon cohérente.

Il m'apparaissait important, au regard des recommandations que vous vous apprêtez à formuler, d'attirer votre attention sur ces quelques points.

Leur absence de prise en compte par les régions et départements, l'État ou nos collectivités, nous amènerait à ne pas traiter correctement l'avenir de nos stations et de nos territoires ruraux de montagne.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA SEMAP –
PEYRAGUDES, DE LA SEM N'PY ET DE LA COMMUNAUTÉ DE
COMMUNES DE LA VALLÉE DU LOURON**

Si je partage, globalement, les constats, analyses et réflexions du document produit, certains éclairages me semblent devoir être apportés.

Il s'agit, tout d'abord, de rappeler le rôle essentiel de l'État et de ses services, dont le SEATM, dans la création et le développement de stations de sports d'hiver.

C'est le Plan Neige, des années 1975 et suivantes, qui s'appuyant sur des projections de progression très conséquente du pourcentage de la population intéressée par l'activité ski et sports d'hiver, a incité les collectivités de montagne à investir dans ce domaine.

Aménagement du territoire et promesse de développement économique ne pouvaient qu'inciter les collectivités locales à s'investir et à investir dans de tels projets.

Très souvent de nombreux facteurs positifs ont pu être constatés : emplois, commerce, services..., c'est-à-dire revitalisation des Vallées de moyenne et haute montagne ; vallées vouées, notamment à partir de l'hécatombe de la Première Guerre Mondiale, à la désertification, à une mort plus ou moins rapide.

Évoquer la sauvegarde des milieux naturels en la matière c'est d'abord rappeler que pour une des premières fois ce sont les populations locales et leurs représentants qui décident du type d'aménagement des milieux dans lesquels elles veulent vivre.

Jusque-là, et sans remonter trop loin dans le passé, les aménagements et les équipements des Vallées ont été imposés de l'extérieur aux populations.

Grands barrages précédés d'expropriation, industrialisation, exploitation de mines, accélérant le mouvement d'abandon de l'agriculture et de l'agro-pastoralisme.

Économie à laquelle les populations locales n'étaient aucunement associées, si ce n'est comme main d'œuvre bon marché.

Il appartient aux populations locales, et à leur représentants démocratiquement élus, d'affirmer le cadre dans lequel elles souhaitent vivre et travailler, et non, comme hier, se le voir imposé par des groupes industriels extérieurs, ou aujourd'hui, par des individus, d'horizons divers, qui veulent contraindre par l'intimidation, la force et violence, la

soumission à des concepts ou des dogmes étrangers aux populations montagnardes.

Ainsi évoquer la ressource en eau et l'impact sur l'environnement de la de la neige de culture caractérisent une antienne méconnaissant la réalité de la quasi-totalité des stations de sports d'hiver des Pyrénées françaises.

Le prélèvement de l'eau, dans le respect des débits réservés (décidés par l'État et ayant pour principe de ne pas impacter le milieu), est effectué à une période (l'automne) au cours de laquelle l'agriculture n'est que peu consommatrice et les hébergements touristiques peu ou pas occupés.

Aucun additif chimique, bactériologique ou autre n'est ajouté à l'eau.

L'énergie électrique nécessaire provient de la production hydroélectrique (énergie renouvelable et non polluante).

Au printemps, la fonte de cette neige restitue (hormis en très faible prélèvement occasionné par l'évaporation) l'eau, à une époque utile pour l'agriculture.

Par ailleurs, outre quelques erreurs et approximations de chiffres contenus dans ce rapport, je regrette les termes qui laisseraient penser que seules les collectivités concernées (communes et intercommunalités) soient à l'origine d'errements et d'insuffisance de maîtrise des interventions.

Pourquoi n'est pas soulignée l'inégalité de traitement en matière de concurrence alors qu'il appartient à l'État d'y veiller ?

Ainsi, dans certains cas les investissements sont assumés par un département et non par la collectivité, autorité organisatrice, alors que dans d'autres cas, c'est cette collectivité qui en supporte la totalité ou la quasi-totalité.

Taux de subventions de l'ordre de 80 % en matière d'investissements sur certaines stations (notamment espagnoles), de moins de 25 % en moyenne, sur d'autres.

Je dois également évoquer la notion d'altitude, dont la faiblesse n'est pas l'unique paramètre à considérer, car le positionnement dans le massif et l'orientation du domaine sont des éléments au moins aussi importants.

Néanmoins, reprenant mes propos introductifs, je suis très largement d'accord avec la conclusion et les recommandations de la Cour des comptes.

En ma qualité de Président de la SEM N'PY, je ne peux que partager le souci visant à : « la professionnalisation de la gestion apparaît indispensable. Elle permet d'une part, une meilleure maîtrise des coûts et, d'autre part, la mise en œuvre d'une stratégie commerciale adaptée.

La mise en commun des moyens semble contribuer favorablement au maintien de la compétitivité d'une station. Pour les petites stations, l'adossement à une plus grande station paraît bénéfique. »

En ma qualité de Président de la communauté de communes de la Vallée du Louron, d'une part, de la SEMAP et de la SEM N'PY, d'autre part, j'ai mis en œuvre et je poursuis, par l'intermédiaire de la création, à l'étude, d'une Société Publique Locale Valléenne regroupant les stations de Peyragudes et de Val Louron, le développement de la mutualisation dans tous les domaines, des achats à la politique commerciale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SIVOM DE L'ARDIDEN ET DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS TOY

Je tiens avant tout à préciser que les informations contenues dans le projet de rapport ne sont plus tout à fait d'actualité car l'alternance électorale de mars 2014 a permis à une nouvelle équipe d'élus de dénoncer des pratiques budgétaires illicites, et des projets utopiques de l'ancienne majorité. Une nouvelle génération d'élus valléens a pris la mesure de la situation et a compris que la politique de la « fuite en avant » n'aboutirait qu'à une aggravation de notre situation financière.

Comme le précise le rapport de la Cour « la recherche d'un équilibre artificiel a conduit à des pratiques contraires aux principes de la comptabilité publique ». Cela était particulièrement vrai pour ce qui concerne les trois derniers exercices budgétaires de la station de Luz-Ardiden, mais, à notre demande, le Préfet des Hautes Pyrénées a saisi la Chambre Régionale des Comptes, qui nous accompagne aujourd'hui dans notre gestion budgétaire.

Par ailleurs, votre rapport indique qu'il existe « de lourds investissements dont le financement et la rentabilité sont souvent très incertains ». À juste titre le rapport parle même de risque d'une « fuite en

avant » en mentionnant les anciens projets d'investissement de la station de Luz-Ardiden.

La professionnalisation de la gestion de nos stations me paraît en effet indispensable, et j'estime aussi que « l'intercommunalité est un échelon insuffisant pour promouvoir l'activité des stations de ski et organiser la solidarité sur notre territoire ». Les retombées économiques de l'activité ski s'étendent sur un territoire beaucoup plus étendu que celui des communes dont la fiscalité porte la structure. Comme cela a été fait dans les Pyrénées Atlantiques, il serait souhaitable qu'une réflexion de cohérence territoriale et de soutien financier se mette en place au niveau du Conseil Général des Hautes Pyrénées. Cependant, les critères de rentabilité doivent être objectifs. Il me semble, par exemple, complètement subjectif d'affirmer qu'une « absence de services au pied des pistes et un accès routier « difficile » ne seraient plus adaptés à la demande ». Les grandes liaisons téléportées ne satisfont pas tous les types de clientèles et la proximité du véhicule au pied des pistes est un avantage que de nombreuses familles apprécient, (180 000 journées skieurs vendues la saison dernière). Le dénigrement de la route d'accès a été un outil de propagande pour les vendeurs de projets de liaisons téléportées (techniciens, élus et autres consultants). Bien entendu le message c'est banalisé, mais je considère qu'affirmer qu'une route d'accès n'est « plus adaptée à la demande » est un jugement entièrement subjectif qui n'a rien à faire dans un rapport de la Cour de Comptes.

J'ai trouvé particulièrement pertinente la liste de critères de rentabilité proposée par la FGC dans « l'approche Catalane ». Il est question de 4 critères de rentabilité :

- Au moins 40 kilomètres de pistes. (Luz-Ardiden compte plus de 60 km de pistes)*
- Un prix moyen minimal de 20 euros. (En raison de la fréquentation de nombreux bus scolaires grâce à la route d'accès, notre prix moyen n'est que de 20,50€ mais la CRC nous dirige vers le chiffre de 22€)*
- Une distance maximale de deux heures d'un bassin de population important. (Pays Basque, Toulouse et Bordeaux)*
- Au moins 250 000 visiteurs par an en moyenne. (Nous sommes récemment passés sous la barre des 200 000 journées skieurs, mais Luz-Ardiden a connu des années de fréquentation à la hauteur de 280 000 journées par saison.)*

Un critère d'altitude minimum du bas de station pourrait par ailleurs compléter cette liste.

Aujourd'hui je constate que les stations de ski des Pyrénées sont aidées selon leur appartenance à un Département plutôt qu'un autre, ou selon des critères européens (transports urbains) qui ne correspondent pas à une cohérence territoriale.

Enfin, je souhaite confirmer que la SEM N'PY apporte, en effet (bas de la page 16), de nombreux bénéfices à ses adhérents, tant par la mutualisation des achats que par l'assistance technique, ainsi que par la vente en ligne des forfaits. Mais tout cela a un coût pour les stations, et affirmer qu' N'PY « permet d'augmenter les recettes des stations adhérentes », c'est faire un raccourci qui n'est pas basé sur les faits. La marque N'PY est un indéniable succès et les futurs services du groupe permettront certainement à la SEM N'PY d'accroître ses revenus et sa profitabilité sur un marché du ski compliqué. Néanmoins, c'est seulement quand N'PY parviendra à attirer plus de visiteurs dans nos vallées et plus de skieurs sur les domaines skiables de toutes les stations adhérentes que le résultat sera probant.

Pour conclure ma réponse, je tiens à dire que les élus du SIVOM comprennent parfaitement que la poursuite de l'activité de notre station passe par des choix stratégiques nouveaux et un redressement progressif. Les cinq communes du SIVOM du Pays Toy contribuent seules au soutien financier de la station depuis ses débuts il y a 40 ans. Ce soutien va continuer dans l'avenir, mais en qualité de Président de la Communauté de Communes du Pays Toy je m'emploie activement à élargir la structure porteuse des stations de ski de notre vallée.

Pour terminer, ce rapport me donne l'occasion de suggérer à l'État d'exonérer les stations des Pyrénées de toutes les charges sociales de leurs employés saisonniers. Il serait en effet beaucoup plus efficace de donner un coup de pouce à l'emploi direct plutôt que de subventionner des études concernant des projets irréalistes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGIE DES ANGLES, PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES NEIGES CATALANES

Tout d'abord, nous sommes aussi convaincus qu'il est nécessaire d'atteindre une taille critique pour pérenniser une station de ski.

La station des Angles comptabilise une moyenne de 380 000 journées ski, 20 000 lits dans la station dont 3 000 lits touristiques. Son

domaine skiable, d'environ 50 kilomètres de pistes desservies par peu de remontées mécaniques (uniquement 5 téléportés), est équipé de 400 canons à neige. Son bassin de clientèle, dans un rayon de 2 à 3 heures (la Catalogne et la Région du Languedoc-Roussillon) est d'environ 8 000 000 d'habitants. Avec une altitude située entre 1 650 et 2 400 mètres et un prix moyen d'environ 23€, la station des Angles a les atouts pour assurer sa pérennité.

Ensuite, nous souhaitons apporter des précisions sur les constats relatifs à la station des Angles :

« Paragraphe II, A, 2 : des difficultés structurelles de gestion »

Ainsi, hors subvention, le résultat d'exploitation de la station des angles affiche un déficit de – 0,44 M€ entre 2006 et 2012 ».

La Régie des Angles est chargée de gérer plusieurs services publics administratifs (crèche, centre de loisirs, cinéma). À ce titre, la Chambre régionale des comptes (CRC) a jugé dans la conclusion de son rapport «... la Régie apparaît comme étant un outil adapté, capable d'assurer, outre son objet historique, la gestion de services publics administratifs pour le compte de la commune tels que la crèche, la halte-garderie, l'office du tourisme ou la surveillance du lac de Matemale. Elle a développé une comptabilité analytique afin de suivre de manière rigoureuse le coût de chaque service et mis en place une gestion prospective lui permettant d'identifier les besoins futurs de financement ».

À ce titre, la commune verse des subventions pour ces services qui ne peuvent être à la charge de l'exploitation du domaine skiable. En tenant compte de ces subventions, près d'1 M€ par an, le résultat d'exploitation de la station est excédentaire.

« Paragraphe II, B – des finances communales fortement sollicitées »

« La commune des Angles accorde régulièrement à la Régie chargée de l'exploitation de la station des reports d'échéances en matière de « loyer » (une forme de redevance payée par le budget de la station en contrepartie des investissements payés par la commune) qui atteignaient 2,6 M€ au 31 décembre 2012 ».

Dans notre modèle de gestion, la Régie et la commune sont étroitement liées et c'est cette dernière qui porte l'investissement. Afin de répondre aux hivers sans neige, nous avons créé une « provision risque neige » qui a pour vocation de répondre, pour ces années difficiles, à

l'incapacité de la Régie de verser son loyer et d'assumer ainsi, les charges de la dette.

Cette provision a été créée par les excédents générés par l'exploitation du domaine skiable sur les bons hivers. Malgré cette provision, nous n'avons pas supprimé la dette de la Régie pour des raisons de transparence. Au 31 décembre 2014, ce report d'échéance ne s'élève plus qu'à 0,600 M€.

Enfin, sur l'analyse globale du rapport de la Cour, et compte tenu de son intérêt, nous voudrions apporter quelques commentaires.

Il est important de souligner « les retombées économiques et sociales de nos stations » et leur poids en matière de développement des territoires de montagne.

Aujourd'hui, il faut être convaincu que les stations de ski génèrent une activité, une économie, déterminantes permettant de maintenir une vie sociale en montagne. Les autres activités sont principalement complémentaires au ski et ne peuvent générer des moyens suffisants à elle seules pour faire vivre nos territoires.

Concernant les effets du changement climatique, qui ne sont pas à négliger, nous estimons que, sur une perspective à 20/30 ans, correspondant à la durée d'amortissement de nos équipements, notre activité restera pérenne bien que soumise à des risques d'hivers avec de faibles enneigements comme nous avons déjà connus.

La neige de culture est incontournable pour le développement économique de notre territoire. Son impact sur l'environnement ne peut être négligé mais il est important de l'analyser avec objectivité. Par exemple, la consommation d'eau des stations des Neiges Catalanes est inférieure à celle des piscines privées du département des Pyrénées-Orientales.

Nous, montagnards, considérons que le développement touristique de nos stations doit être maîtrisé et ne doit pas s'étendre de manière démesurée, à la fois pour la pérennité économique et pour l'évolution qualitative de nos stations.

Concernant les perspectives de croissance du marché : malgré l'érosion des courbes de fréquentation dans les Pyrénées sur la période, principalement liée à des saisons difficiles en termes d'enneigement, nous pensons qu'il existe encore des possibilités de progression, notamment sur le marché de proximité de la région Languedoc-Roussillon et de la Catalogne, où la courbe démographique est en constante progression.

Nous estimons de plus, avoir des marges de manœuvre pour faire progresser la consommation en ski de nos « séjournants ».

Concernant la mutualisation des moyens, nous restons persuadés que nous devons évoluer et que localement, l'association des Neiges Catalanes jouera un rôle important. Le recours à la mutualisation sera cependant limité par la configuration de nos stations et la composition de nos charges, majoritairement fixes.

Nos stations sont aujourd'hui les outils de développement des territoires de montagne, elles n'ont malheureusement pas été significativement aidées, notamment dans la région Languedoc-Roussillon alors qu'elles ont porté l'économie de la Cerdagne et du Capcir.

Aujourd'hui, l'avenir de nos territoires de montagne passe par l'accompagnement des collectivités supra (Département, Région, État, Europe). Nous nous inscrivons pleinement dans les recommandations de la Cour des comptes, en ce qui concerne l'accompagnement de celles-ci dans nos activités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGIE MUNICIPALE DES SPORTS ET LOISIRS DE FORMIGUÈRES

La lecture attentive du rapport précité entraîne quelques commentaires et réflexions d'ensemble et une observation particulière importante.

1) Un environnement contraint :

Si on peut acter l'érosion de la clientèle, on doit préciser qui et comment contraint l'environnement autour de l'activité Touristique des Stations de ski (et pas seulement en Pyrénées).

A) L'État :

Par une inflation réglementaire et normative absconse et coûteuse ;

Par une fiscalité confiscatoire et décourageante (TVA doublée en 2 ans, péréquation confiscatoire de nos ressources fiscales) ;

Par un manque de cohérence nationale autour de l'activité tourisme : il n'est pas rare de voir l'impact des calendriers et autres rythmes scolaires sur la fréquentation des stations. Le projet 6/2 (six

semaines d'école, deux semaines de vacances) est tout simplement suicidaire.

B) Les collectivités territoriales de Rang Supérieur.

Je ne souhaite ici que souligner l'absence totale de notre région et département à l'effort supporté par les seules communes.

C) L'air du temps :

Il est de bon ton et très tendance de :

Taper sur les élus locaux, contester toutes leurs décisions et actions ;

Taper sur les enneigeurs artificiels à coup d'à peu près et de contrevérités ;

Fustiger la pression fiscale en tordant les chiffres comme cela arrange ;

Accuser le changement climatique de tous les maux ;

Utiliser le mot « durable » à tout bout de champ ;

Il n'est pas de bon ton de :

Reconnaître que l'alternative aux sports d'hiver n'a pas été trouvée, puisqu'elle n'existe pas ;

Reconnaître l'implication totale des élus pour le maintien d'une vie dans les territoires ;

Reconnaître la réalité de la fiscalité en comptant les foyers fiscaux et non la population résidente ;

Reconnaître que les stations sont un investissement plus que durable (40 ans pour Formigères) ;

Reconnaître que le bilan carbone des stations est loin d'être mauvais ;

2) Sur vos conclusions :

Nous y souscrivons, même si les chemins qui vous amènent à vos préconisations sont « étranges »

Par contre, je ne suis pas prêt à recevoir des leçons de « gestion », « mutualisation » « optimisation » et autres par ceux qui nous montrent

tous les jours à quel point ils sont incapables de s'appliquer ces leçons à eux-mêmes.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DES STATIONS D'ALTITUDE

J'ai pris connaissance de ce projet avec beaucoup d'attention, qui appelle de ma part quelques observations que je formulerai tout en rendant hommage à la grande clarté du document.

Je souhaite tout d'abord apporter une précision au paragraphe, dans lequel vous citez l'EPSA, dont la situation illustre un cas d'implication des collectivités territoriales (en l'espèce, le Département) dans l'avenir des stations. Vous écrivez que « l'EPSA a permis la modernisation coordonnée des stations du département en promouvant une offre adaptée à chacune des stations ». Sans modifier en rien le fond de votre analyse, je tiens à préciser que la stratégie de modernisation des domaines skiables dont l'EPSA a en charge d'exploitation a été conjointement définie et mise en œuvre par le Département et notre établissement, chacun dans les rôles qui sont leur, et tels que définis à la convention de gestion qui les lie.

Au-delà de cette précision, il me semble utile de vous informer que, depuis le dernier examen des comptes de l'EPSA par la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine-Poitou Charentes (rapport définitif rendu le 19 mai 2011), l'EPSA et le Département ont poursuivi la modernisation coordonnée des domaines skiables de Gourette et la Pierre-Saint-Martin, consolidé la stratégie de coopération commerciale mise en œuvre au sein de la SEM Nouvelles Pyrénées en soutenant le développement d'un outil de vente de séjours en ligne, renforcé les mesures internes d'amélioration de la productivité, et approfondi la stratégie économique et financière de diversification rentable des activités confiées à l'EPSA par le Département. Ainsi, l'EPSA assure depuis fin 2012 l'exploitation du train touristique à crémaillère de la Rhune, ce qui a concouru à une amélioration significative des résultats comptables de l'établissement dès l'année 2013.

Pour autant, l'un des fondements de la stratégie de consolidation de l'activité de gestion des domaines skiables, la coopération commerciale entre entreprises, d'ailleurs reprise dans une des recommandations du projet d'insertion, se trouve aujourd'hui confrontée à une difficulté légale liée aux normes de la comptabilité publique.

Le développement des ventes internet, organisé collectivement au sein de la SEM Nouvelles Pyrénées (N-PY) depuis maintenant près d'une dizaine d'années, s'appuie depuis le 30 novembre 2012 sur un nouveau service de vente de séjours, N-PY RESA, associant l'ensemble des composantes d'un séjour au ski : forfaits bien sûr, mais également hébergement, location de ski, cours de ski... L'objectif d'efficacité commerciale nous a conduits à doter l'outil d'une solution de paiement du panier en une seule transaction, ce qui doit permettre de fluidifier le parcours d'achat du client et renforcer ainsi les ventes de forfaits de ski, base première du chiffre d'affaires des gestionnaires de domaines skiables.

Cette solution de paiement unique d'un panier de produits conduit à l'introduction, dans le circuit des transactions, d'un compte-pivot indivis situé entre le compte du client et celui du vendeur (gestionnaire du domaine skiable, hôtelier, magasin de sport, école de ski...). Le produit des ventes est ensuite, tous les soirs, automatiquement ventilé vers les comptes des vendeurs. Son fonctionnement ne fait recours à aucune intervention humaine.

Dans la mesure où le compte indivis échappe au contrôle du comptable public, une telle architecture financière est de fait contraire au principe de responsabilité de ce dernier dans la gestion et l'encaissement des recettes non fiscales. Dans l'état actuel du droit positif, les gestionnaires de domaines skiables de droit public, tels que l'EPSA, ne peuvent donc s'engager dans un tel développement, pourtant nécessaire, sans s'exposer à un risque juridique réel.

Monsieur le Procureur financier de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine-Poitou Charentes, dans un courrier du 19 novembre 2014 adressé à Madame l'agent comptable de l'EPSA, qui l'avait saisi, indique que « la solution envisagée ne peut être retenue sur un plan juridique. Sans préjuger d'une intervention ultérieure de la chambre, elle serait en outre de nature à placer la SEM (N-PY) et ses dirigeants en situation de gestion de fait au regard de leur immixtion dans les fonctions de comptables publics, pour un cas non prévu par la loi. »

Une solution pourrait venir, précise la Chambre, « du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises qui pourrait introduire dans le droit positif, la possibilité de déléguer la gestion et l'encaissement de recettes non fiscales à des personnes autres que des comptables publics dans le cadre de conventions de mandat ».

Cette nouvelle disposition n'étant pas à ce jour votée, puisqu'en cours de discussion parlementaire, le développement de la coopération

commerciale entre entreprises de statuts public et privé se confronte donc aujourd'hui à un obstacle juridique significatif.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU SERVICE TECHNIQUE DES REMONTÉES MÉCANIQUES ET DES TRANSPORTS GUIDÉS

Le document « L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables » n'appelle pas de réponse particulière de ma part.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE D'ALTISERVICE

Je partage, dans son ensemble, votre conclusion et vos recommandations ainsi que votre présentation auxquelles je souhaite cependant apporter des éléments qui me semblent importants de prendre en considération.

Le projet présente le marché du ski dans les Pyrénées comme un marché mature aux perspectives de croissance réduites et prévoit la poursuite voire l'amplification du phénomène de tassement de l'activité.

Je souhaite évoquer les perspectives de ce marché :

Quatre des dix premières villes françaises (Toulouse, Bordeaux, Montpellier et Nantes) sont situées dans la zone de chalandise dont trois ans dans le bassin de proximité des stations des Pyrénées. Leur dynamisme et leur croissance sont une opportunité pour le marché du ski.

Les stations des Pyrénées sont reconnues pour leur convivialité et leur authenticité, des traits de caractère qui plaisent beaucoup aux familles et renforcent l'attractivité de la destination.

La clientèle touristique des stations de ski des Pyrénées est aujourd'hui majoritairement française ; elle provient principalement du grand ouest de la France. L'Espagne représente la part de clientèle étrangère la plus importante. Cette zone de chalandise peut tout à fait évoluer et s'étendre en France (Paris) comme en Espagne (Madrid, Barcelone...) sans oublier d'autres pays européens (Angleterre, Belgique...).

Je tiens à souligner, dans ce sens, la démarche menée par la confédération pyrénéenne du tourisme avec les stations pour promouvoir les stations des Pyrénées sur les marchés espagnol, parisien et londonien.

L'évolution des transports est notable avec l'arrivée à l'aéroport de Toulouse Blagnac de vols spéciaux en provenance de l'Europe entière pour la saison de ski. L'offre de transport aérien est en progression pour la saison à venir.

Des initiatives de commercialisation de séjours (centrale de réservation, place de marché..) se multiplient et rendent la destination touristique plus accessible au niveau national.

Enfin, dans un contexte économique plus favorable, la clientèle espagnole, en retrait ces dernières années, redevient un potentiel de croissance.

Le projet évoque la progression des équipements de neige de culture et pose la question de la ressource en eau, de son usage et de son impact environnemental.

Il est important de rappeler que la fabrication de neige de culture s'effectue à partir de la pulvérisation dans l'air ambiant d'un mélange d'eau et d'air et qu'aucun additif n'est utilisé dans le processus de fabrication.

Le prélèvement d'eau, destiné à la production de neige, ne constitue qu'une faible part de la ressource annuellement disponible, à une période de faible consommation des autres usagers.

L'eau est globalement abondante en montagne, la neige de culture ne modifie que de façon négligeable sa circulation.

Concernant l'équilibre économique, je considère que la démarche de professionnalisation et d'optimisation de la gestion et de l'exploitation des stations de ski doit se poursuivre et se renforcer. Dans un contexte où les retombées économiques profitent à l'ensemble des communes du territoire, il est important de s'assurer de la pérennité des stations de ski.

Dans le cadre de leur gestion déléguée, les 4 stations Altiservice bénéficient d'un effet de synergie dans de nombreux domaines (achats groupés, commercialisation et promotion, démarche qualité, sécurité...).

Notre stratégie de développement de partenariats commerciaux inter-stations nous permet de proposer une offre ski plus attractive et apporte une meilleure visibilité aux stations partenaires.

RÉPONSE DU DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DES DOMAINES SKIABLES DE FRANCE

J'ai noté avec intérêt que les retombées importantes du ski en termes d'activité pour les territoires support sont mises en avant à leur juste mesure. L'emploi est en effet la première richesse créée par les stations de montagne et vous avez souligné leur effet structurant sur le territoire.

Je note également que vous soulignez le prix du forfait très bas en France et préconisez de veiller à le maintenir à un niveau suffisant afin de ne pas fragiliser l'économie des stations, ce qui me paraît une analyse exacte, trop peu souvent entendue.

Voici les remarques que je souhaite porter à votre connaissance :

Tout d'abord, je note qu'il y a parfois dans la mise en forme une confusion entre le concept de « station » et celui d'« entreprise de domaine skiable ».

Dans les recommandations, la diversification est paradoxalement présentée comme indissociablement liée à la pérennité des stations alors même que le développement de l'insertion en dressait un constat assez pertinent (faiblesse du chiffre et absence de rentabilité) et que tout le rapport est une démonstration du caractère fondamental du ski.

Permettez-moi enfin de relever, car c'est l'actualité, que la Cour des Comptes a rendu public il y a quelques jours seulement un référé adressé au Ministre des sports dans lequel elle estime que les stations françaises ne contribuent pas suffisamment au mouvement sportif (Fédération Française de Ski) et préconise spécifiquement que nos entreprises devraient y contribuer plus. La lecture de votre insertion contredit l'image de prospérité dont nos entreprises sont auréolées dans ce référé. Il me semblait utile de le relever.

2

Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter

PRÉSENTATION

Depuis 2000, à l'initiative de la communauté d'agglomération de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis, plus d'un million de mètres carrés de bureaux ont été construits, transformant une ancienne zone industrielle en troisième pôle tertiaire de l'Île-de-France. Depuis 2006, dans la vallée scientifique de la Bièvre, un projet d'envergure internationale, Cancer Campus, est porté par le département du Val-de-Marne et la Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre. Depuis quelques années, enfin, de nombreux projets d'éco-quartiers ont été conduits en Île-de-France tels que ceux du Clause-Bois-Badeau à Brétigny (Essonne) ou des Bois-Rochefort à Cormeille-en-Parisis (Val-d'Oise).

Conduites par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au titre de leurs compétences d'urbanisme, ces opérations d'aménagement contribuent au développement de l'Île-de-France. Elles ont pour objet, la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, la réalisation d'équipements collectifs, l'organisation, le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques, de loisirs, de tourisme, ou la lutte contre l'habitat insalubre.

Aujourd'hui, ces projets ne suffisent ni à réduire les disparités entre territoires – qui tendent même à se renforcer –, ni à satisfaire les besoins de la population en emploi ou en desserte de transports en Île-de-France. En matière de logements, la situation est particulièrement préoccupante : de 2000 à 2009, 37 000 logements ont été construits en moyenne par an alors que, selon la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, il serait nécessaire d'en construire 70 000.

Pour la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, la création de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016 doit permettre « de renforcer l'efficacité des programmes d'aménagement et de logement ». Ce nouvel établissement public de coopération intercommunale se substituera en effet aux intercommunalités de la petite couronne et exercera leurs compétences d'aménagement. Il devra toutefois faire face à une situation particulièrement difficile. Le nombre d'opérations d'aménagement est en ralentissement, les constructions diminuent sensiblement et les blocages se multiplient. En ce qui concerne leur équilibre économique, le schéma qui prévalait jusqu'à la crise immobilière de 1991 ne lui a pas résisté : la cession de charges foncières de bureaux ne suffit plus à équilibrer les comptes d'une opération et à financer les équipements publics et le logement social.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a pu le constater ces quatre dernières années en examinant la gestion du principal établissement public foncier de la région (l'établissement public foncier d'Île-de-France), de l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), de plusieurs sociétés d'économie mixte ou sociétés publiques locales d'aménagement ainsi que les opérations d'aménagement conduites par plusieurs collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette évaluation globale met au jour le rôle stratégique des acteurs publics locaux autant que les difficultés qu'ils rencontrent et les contraintes qu'ils subissent. La Cour constate qu'un recensement du réseau des opérateurs publics locaux (I) et la levée des blocages opérationnels qu'elle a identifiés (II) permettrait d'améliorer les conditions de l'aménagement urbain en Île-de-France.

I - Un réseau d'opérateurs publics locaux à resserrer

A - Des opérateurs nombreux et dispersés au service des collectivités territoriales

1 - Les collectivités franciliennes conservent des prérogatives majeures en matière d'aménagement urbain

Les collectivités territoriales occupent une place majeure dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement urbain en Île-de-France. Si le schéma directeur de la région approuvé par le décret du 27 décembre 2013 portant approbation du schéma directeur de la région d'Île-de-France encadre leurs documents locaux d'urbanisme, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) conduisent les opérations d'aménagement en s'appuyant sur des organismes publics et parapublics spécialisés de dimension locale. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont élaborés et approuvés aux niveaux communal ou intercommunal. Il en est de même des dossiers de création et de réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC). Principale opération d'aménagement prévue par la réglementation, la ZAC permet de produire du foncier prêt à bâtir à travers la réorganisation du parcellaire ou la viabilisation des terrains.

L'annonce de la création d'une opération d'intérêt national (OIN) multi-sites en Île-de-France lors du comité interministériel du 13 octobre 2014 a par ailleurs mis en lumière cette procédure qui permet à l'État d'exercer à titre dérogatoire des compétences d'urbanisme réglementaire. Depuis 1996, de fait, trois établissements publics d'aménagement (EPA) ont été créés par décret en Conseil d'État pour conduire des OIN en Île-de-France : celui du Mantois Seine Aval (Epamsa) en 1996 (puis étendu en 2007), celui de Plaine de France en 2002 et celui d'Orly-Rungis-Seine Amont (EPA Orsa) en 2007. En 2010, de surcroît, l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (Epadesa) a été constitué en fusionnant l'établissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (Epad) et l'établissement public d'aménagement de Seine-Arche (Epasa).

En plus de conserver une partie de leurs compétences, les communes sont représentées, comme les autres collectivités concernées,

aux conseils d'administrations de ces nouveaux établissements. En outre, dans le périmètre même des OIN, certains projets peuvent être concédés à des opérateurs publics locaux. Dans celui de l'opération Seine Arche, par exemple, l'aménagement du quartier des Champs-Philippe à La Garenne-Colombes avait été confié, jusqu'en 2012, à la société d'économie mixte d'aménagement et de développement économique des Hauts-de-Seine (Sem 92).

2 - Elles s'appuient sur des opérateurs publics locaux nombreux

a) Une dispersion des opérateurs

En Île-de-France, 64 entreprises publiques locales (EPL), comme la Sem 92, ont pour principale activité l'aménagement urbain. Cet important réseau régional est constitué de sociétés d'économie mixte (SEM), de sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) et de sociétés publiques locales (SPL).

On recense 39 entreprises d'aménagement dans le périmètre de la future métropole du Grand Paris, soit une entreprise publique locale d'aménagement pour trois communes, sans même compter les EPL d'habitat et d'immobilier, qui exercent souvent des activités d'aménagement, ou les établissements publics d'État d'aménagement et de foncier. Cette dispersion est mise en évidence par l'écart entre la part des EPL d'aménagement dans les EPL franciliennes (159) en nombre (40 %) et en chiffres d'affaires (28 %).

La mise en place des communautés d'agglomération²¹⁹ a de fait amorcé un mouvement de concentration des opérateurs. De telles intercommunalités disposent encore aujourd'hui de ressources importantes – quand les départements sont confrontés à des contraintes budgétaires croissantes – et elles peuvent, à la différence des départements, intervenir en matière d'urbanisme. Leurs entreprises publiques prennent donc le relais des sociétés d'économie mixte départementales en plus de se substituer éventuellement aux sociétés communales. Les sept collectivités qui composaient la communauté d'agglomération Grand Paris Seine-Ouest (GPSO) jusqu'en 2013

²¹⁹ En petite couronne, par exemple, Plaine Commune regroupe aujourd'hui neuf communes pour 408 000 habitants, Est Ensemble, neuf communes pour 400 000 habitants, et Grand Paris Seine-Ouest, neuf communes pour 330 000 habitants.

(Boulogne-Billancourt, Chaville, Issy-les-Moulineaux, Meudon, Sèvres, Vanves, Ville-d'Avray) ont ainsi confié l'aménagement de la totalité de leurs ZAC à la société publique locale Seine Ouest aménagement²²⁰ et non pas à la Sem 92.

Tableau n° 1 : les différents statuts d'entreprises publiques locales

	SEM	SPLA	SPL
Actionnaires	Au moins 7	Au moins 2	Au moins 2
Capital	Plus de 50 % et au plus 85 % détenu par les collectivités et leurs groupements. 15 % au moins détenu par d'autres organismes et actionnaires publics ou privés	100 % détenu par les collectivités et leurs groupements. Une collectivité ou un groupement majoritaire au capital.	100 % du capital détenu par les collectivités et leurs groupements
Territoire d'opération	Non limité	Limité à celui des actionnaires	Limité à celui des actionnaires
Compétence	Activités d'intérêt général	Aménagement, construction et réhabilitation	Activités d'intérêt général

Source : Fédération des entreprises publiques locales

b) Des missions d'aménageurs

En matière d'aménagement urbain, ces entreprises publiques locales (EPL) interviennent de deux façons. Tout d'abord, les collectivités peuvent, par contrat, leur concéder des opérations d'aménagement constituées, conformément aux dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, d'acquisitions foncières, puis de réalisations de travaux et d'équipements en vue de la construction ou de la rénovation de bâtiments de toute nature. Selon l'article L. 300-4 du même code, le concessionnaire doit assurer, outre ces fonctions de maîtrise d'ouvrage, la vente des terrains et, éventuellement, leur acquisition. Une fois les terrains aménagés, la vente des charges foncières permet d'équilibrer le bilan de l'opération et, en particulier, le financement des équipements publics. Le programme qui les recense précise aussi les participations des partenaires et, notamment, celle de la collectivité concédante.

²²⁰ À l'exception de l'opération Seguin-Rives de Seine, lancée dans les années 1990.

Conformément aux dispositions en vigueur du code de l'urbanisme, les risques sont mutualisés par le concédant et le concessionnaire. Le traité de concession formalise leur partage et doit stipuler le montant des participations de la collectivité et de ses éventuelles avances de trésorerie pour expliciter le risque financier potentiel du concédant. L'engagement financier de la collectivité peut être particulièrement important en cas d'opérations mal maîtrisées (difficultés de commercialisation du foncier ou augmentation des dépenses à la suite de frais de dépollution imprévus, par exemple). Toutefois, dans la pratique et même dans le cas d'opérations excédentaires *in fine*, des avances de trésorerie sont nécessaires pour compenser les décalages temporels entre dépenses et recettes. Alors que l'excédent à reverser à la ville de Paris au terme de l'opération est estimé à 8,8 M€, une avance de 18 M€ a ainsi été versée en 2004 et 2005 (puis remboursé en 2011 et 2012) à l'opération d'aménagement de la ZAC de la Gare de Rungis conduite par la Société d'étude, de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement parisienne (Semapa) dans le treizième arrondissement.

c) Des prestations d'étude

Par ailleurs, ces entreprises publiques peuvent se voir confier la réalisation d'études préalables aux décisions d'engagement des opérations d'aménagement ou des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) lors de leur réalisation. Les études peuvent aussi permettre à l'opérateur qui en est chargé de préparer le développement de son activité. Elles sont alors souvent financées sur ses fonds propres. Spécialisée dans la réhabilitation des quartiers dégradés, la société d'économie mixte départementale Deltaville en Seine-Saint-Denis a ainsi développé une stratégie consistant à réaliser des études allant de l'établissement du diagnostic urbain à l'élaboration d'un programme d'aménagement. Elle peut ensuite proposer aux villes des projets de rénovation urbaine et répondre rapidement à leurs appels d'offres. Sur la période 2009-2013, ces coûts de développement, d'un montant de 1,6 M€, ont représenté les deux tiers de son résultat.

B - Des opérateurs publics locaux à regrouper

Si les collectivités ont souhaité, chacune dans leur territoire, créer leur entreprise publique, la pertinence de ce modèle est aujourd'hui très incertaine, *a fortiori* en grande couronne où le nombre d'opérations ne

cesse de décroître. Dans un contexte caractérisé par l'accroissement de la taille des opérations, leur complexification, leur renchérissement, l'allongement de leur durée qui peut atteindre 20 à 25 ans, et donc l'accroissement des risques, voire l'absence de visibilité sur les coûts de sortie, une augmentation de la taille critique des opérateurs est aujourd'hui nécessaire. La nécessité de regrouper les opérateurs publics locaux procède ainsi avant tout de la nécessité de renforcer leurs compétences techniques en mutualisant des compétences de plus en plus pointues.

1 - Renforcer les compétences techniques

a) Le défi du renouvellement urbain

En Seine-Saint-Denis comme dans toute la petite couronne, l'urbanisation procède désormais, pour l'essentiel, du renouvellement de la ville sur son propre territoire, C'est ainsi le cas du projet de restructuration du centre-ville de Montfermeil (Seine-Saint-Denis) conduit par la société Deltaville et situé dans le périmètre du futur contrat de développement territorial (CDT) Est Seine-Saint-Denis.

Le SDRIF et les contrats de développement territorial (CDT)

Tant le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) que les mesures inscrites dans la loi du 3 juin 2010 liées à la mise en place du « Grand Paris » conduisent à un nombre important d'opérations de « renouvellement urbain » dans les trois départements limitrophes de la ville de Paris, déjà densément urbanisés. Adopté par la région le 25 octobre et approuvé par décret du 27 décembre 2013, le SDRIF a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de la région. Son principe clé est la densification du cœur des villes, car, d'ici 2030, 90 % des 13,5 millions de franciliens (11,6 millions aujourd'hui) habiteront dans un rayon de deux kilomètres autour d'une gare. L'objectif de construction annuelle de logements est de 70 000 contre 60 000 dans le précédent schéma directeur de 2008.

Vingt-deux contrats de développement territorial devront concrétiser les objectifs du SDRIF à l'échelle des territoires stratégiques identifiés par la loi du 3 juin 2010 et, notamment, ceux desservis par le réseau de transport ferroviaire public du Grand Paris (un métro automatique de grande capacité), en cours de réalisation. Ces contrats, qui doivent aussi déterminer le calendrier de réalisation des opérations d'aménagement, engagent l'État, les communes et les intercommunalités signataires. Sont concernés 8 % du territoire régional, 157 communes (12 % des communes franciliennes), 4,4 millions d'habitants (38 % de la population francilienne) et 2,1 millions d'emplois (39 % des emplois franciliens).

Friches industrielles cédant la place à des logements ou à des bureaux, transformation d'habitats pavillonnaires en habitats collectifs ou rénovation et conversion de locaux d'activité pour un nouvel usage : sur le territoire de la future métropole, les opérations d'aménagement sont, surtout, des projets de densification et de réaffectation de l'usage des sols. Depuis 2001, l'autre société d'économie mixte d'aménagement du département de la Seine-Saint-Denis, Sequano Aménagement, conduit ainsi neuf opérations de renouvellement urbain au Blanc-Mesnil, à Montreuil, à Bobigny, à Aubervilliers, à Pierrefitte-sur-Seine, à Aulnay-sous-Bois, à Saint-Ouen, à Bobigny, à Romainville et à Saint-Denis.

Ces projets exigent une ingénierie urbaine que seuls certains opérateurs locaux maîtrisent. En outre, l'acquisition de biens immobiliers, leur démolition, parfois la dépollution des terrains, la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement pour les particuliers et les entreprises renchérissent le coût par rapport à ceux d'opérations conduites sur des terrains vierges d'urbanisation antérieure. Ils nécessitent donc un

financement public important. Le bilan de l'opération d'aménagement conduite par la société Séquano à Aubervilliers, Villette – les Quatre Chemins, comporte ainsi 80 % de participation publique. De nombreuses communes cherchant, dans le même temps, à limiter les prix de sortie pour tenir compte du pouvoir d'achat des acquéreurs et des locataires, ces projets de rénovation urbaine, guidés plus par des motifs d'intérêt général que par une rentabilité économique, sont très difficiles à équilibrer. Ils nécessitent de la part des opérateurs d'aménagement de développer également des compétences en ingénierie financière de plus en plus pointues.

Ceci explique la réticence des acteurs privés à s'y impliquer. Leurs stratégies sont en général ajustées sur les cycles immobiliers : ils s'engagent quand la tendance est à la hausse et se désengagent en situation de crise. Les marchés fonciers étant actuellement stables, voire légèrement baissiers, les opérateurs privés font preuve de prudence. Ils s'impliquent dans les secteurs où les risques sont limités pour alimenter des activités de promotion immobilière plus profitables que l'aménagement. À Bois-Colombes (Hauts-de-Seine), par exemple, les deux opérations initiées dans les années 2000 ont été confiées à Sefri-Cime et à Bouygues Immobilier.

b) L'enjeu de la maîtrise foncière

En grande couronne, le modèle reste en général celui de l'aménagement et du développement urbain extensifs, sauf certaines exceptions (par exemple projet de restructuration du quartier de la gare Chantiers de Versailles dans les Yvelines). Quand il ne relève pas de constructions en diffus dans le tissu urbain existant, cet aménagement peut intervenir sous la forme du lotissement²²¹, comme pour l'importante opération (1 100 logements) conduite, en régie directe, par la commune de Fleury-Mérogis (Essonne), ou sous la forme d'une ZAC (Sorbier et Clause Bois-Badeau), comme à Brétigny-sur-Orge (Essonne).

À Brétigny et à Fleury-Mérogis, les collectivités ont consenti un effort important de maîtrise foncière²²². L'ensemble des terrains Clause

²²¹ Procédure d'aménagement opérationnelle, qui peut être envisagée comme une alternative à la ZAC, notamment pour de petites opérations, le lotissement est une opération de division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments.

²²² Il s'agit de la faculté d'une collectivité d'utiliser tous les outils disponibles (achat, droit de préemption, expropriation pour cause d'utilité publique, etc.) pour intervenir directement sur son territoire par l'aménagement et l'acquisition foncière.

Bois-Badeau a été racheté en 2003 sous l'impulsion de la commune de Brétigny par la communauté d'agglomération du Val-d'Orge. La commune de Fleury-Mérogis, elle, a progressivement acquis les terrains du lotissement des Joncs Marins, d'une superficie d'environ 18 hectares, par tranches, auprès de la Caisse des dépôts et consignations. À Cormeilles-en-Parisis (Val-d'Oise), de la même façon, la réalisation en cours de l'importante ZAC des Bois Rochefort (100 hectares) a été confiée à l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) en 2001 car celle-ci disposait, dans cette zone, de 50 hectares de foncier.

En petite comme en grande couronne, le prix du foncier est particulièrement contraignant : en 2013, le prix moyen d'un terrain potentiellement nu et constructible s'élevait en petite couronne à 1 494 €/m², soit une hausse de 134 % entre 2008 et 2013, et en grande couronne, à 603 €/m², soit une hausse de 51 % sur la même période.

Un dispositif d'observations fiables à élaborer

Jusqu'en 2011, le recueil de données sur les terrains faisant l'objet d'une transaction n'était possible que pour les mutations intervenant sur les propriétés agricoles par l'intermédiaire des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer). Le service « Demande de valeurs foncières », proposé par la direction générale des finances publiques (DGFIP) depuis septembre 2011 aux collectivités et fondé sur des données fiscales, devrait permettre de construire un outil d'observation de l'ensemble des transactions. Les fichiers ainsi accessibles récapitulent les ventes immobilières publiées dans les services de publicité foncière (SPF), complétées du descriptif des biens en provenance du cadastre, sur une période maximale de cinq ans.

Or, pour maîtriser le coût de sortie des programmes d'aménagement, des réserves foncières peuvent être constituées au préalable par des communes (comme à Bois-Colombes) ou des intercommunalités (comme dans le cas de l'opération Clause Bois-Badeau à Brétigny) mais aussi par un opérateur public, comme la société d'aménagement et de développement des villes du Val-de-Marne (Sadev 94). Cette société d'économie mixte a élaboré une stratégie consistant à identifier des territoires à enjeux, à proposer aux élus la réalisation d'études préalables en vue de la création d'une ZAC puis à acheter des terrains pour des montants significatifs (16,5 M€ préalablement à la création de Cancer Campus ou 7 M€ dans le futur périmètre de la ZAC Aragon à Villejuif). La Sadev maîtrisait aussi un cinquième du foncier mutable de l'opération Ivry Confluences (145 hectares) avant que la concession ne lui soit confiée.

Les établissements publics fonciers (EPF) et l'AFTRP

En Île-de-France, plus encore que sur le reste du territoire national, un réseau important d'opérateurs fonciers est mobilisé au service des collectivités. Depuis 2006, dans le cadre de conventions passées avec les collectivités, quatre établissements publics fonciers (EPF) d'État, les établissements publics fonciers d'Île-de-France (EPFIF), des Yvelines (EPF 78), des Hauts-de-Seine (EPF 92) et du Val-d'Oise (EPF 95), financés, en partie, par une ressource fiscale affectée (la taxe spéciale d'équipement) acquièrent, portent, remembrent, requalifient et cèdent le foncier aux opérateurs d'aménagement à prix coûtant, c'est-à-dire aux prix d'acquisition majorés des coûts des travaux. Il est prévu une fusion de ces quatre établissements au plus tard fin décembre 2015. L'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) – qui devrait devenir Grand Paris Aménagement – peut, elle aussi, intervenir comme opérateur foncier à la demande de collectivités : elle détient près de 9 % des surfaces foncières libres ouvertes à l'urbanisation, soit 860 hectares (ha), sur 9 400 ha.

2 - Remédier à la sous-capitalisation

Le regroupement des entreprises publiques locales doit également permettre de remédier à leur sous-capitalisation. Inhérente à l'économie mixte, celle-ci atteint parfois des proportions préoccupantes. Si l'on considère en général qu'un bon ratio rapportant les dettes aux fonds propres doit être inférieur à deux fois et demi et qu'il est moyen lorsqu'il se situe entre deux et trois fois et demi, ces ratios sont très dégradés pour de nombreuses entreprises publiques locales. Il se situait à plus de quatre fois en 2012 pour la Sadev 94, à plus de cinq fois et demi pour la société d'économie mixte « agir pour Bagneux » (Semaba), dans les Hauts-de-Seine, à plus de huit fois pour la société Séquano, à plus de onze fois pour Deltaville et à plus de treize fois pour la Semmassy.

Les contraintes budgétaires et les difficultés des collectivités les empêchent de plus en plus de procéder, elles-mêmes, à de nouvelles recapitalisations de leurs opérateurs. Alors que l'insuffisance de ressources à long terme de la Semaba l'a contrainte, pour assurer sa trésorerie en 2012, à différer le règlement de dettes à court terme, la ville de Bagneux a élaboré avec la Caisse des dépôts et consignations un plan de retour à l'équilibre destiné à accroître le niveau de capitaux propres de la société en sollicitant les actionnaires privés. Les emprunts de cette entreprise, garantis par la collectivité, étaient en 2012, par ailleurs de

188,8 M€ soit 2,8 fois les produits de fonctionnement de la commune (66,4 M€). Afin de pallier les risques inhérents à la sous-capitalisation, la loi autorise les collectivités locales à garantir 80 % des emprunts destinés à financer les opérations d'aménagement, voire même depuis décembre 2013 à 100 % pour la construction de logements dans les zones tendues²²³.

La dégradation de la conjoncture sur la période très récente intensifie l'enjeu de la capitalisation de ces sociétés. À partir de 2008, la diminution des mises en chantiers et des achats immobiliers s'est en effet traduite par un ralentissement des cessions de charges foncières et par une baisse des prix : la société d'économie mixte Cergy-Pontoise aménagement (Sem CPA), dans le Val-d'Oise, a alors été confrontée à des retards concernant les promesses de ventes des promoteurs. Il en est résulté des pertes d'exploitation puis une rapide dégradation du rapport entre le capital propre et le capital social qui n'était plus que de 60 % fin 2008 alors qu'il était de 79 % en 2005. La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (CACP) a dû procéder, en 2009, à la recapitalisation de la société pour un montant de 1,5 M€.

Comme indiqué précédemment, ces cas de sociétés en difficulté restent toutefois isolés. Dans l'ensemble et malgré les effets de la crise depuis 2008, la situation financière des entreprises publiques locales d'aménagement est maîtrisée. De fait, l'aménagement urbain en Île-de-France connaît plus aujourd'hui une situation de blocage qu'une crise.

²²³ Ces zones sont caractérisées par un important déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants ou communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique).

II - Des blocages opérationnels à lever

A - Lever les blocages financiers

1 - Une situation de blocage des opérations amplifiée depuis la crise de 2008

a) Un impact différent de celui de la crise des années 1990

La crise des années 1991-1999²²⁴ s'était caractérisée par un effondrement des prix de l'immobilier et du foncier, suivi d'une forte contraction des transactions, entraînant de graves difficultés pour les opérateurs (aménageurs, promoteurs et investisseurs). Les résultats d'exploitation de la société d'aménagement de Rambouillet et des Yvelines (Sarry 78) et de la Sem Aménagement 77 ont ainsi été fortement négatifs de 2001 à 2005 avant de ne se rétablir qu'en 2006. Les collectivités locales, qui assumaient *in fine* le risque financier des opérations d'aménagement ont dû intervenir pour combler des déficits très importants. Lancée en 1992, l'opération de rénovation du centre-ville de Clichy-la-Garenne (Hauts-de-Seine) n'a été achevée qu'en 2013. La contribution de la ville se sera élevée à 6,1 M€.

Hors quelques cas particuliers, l'effet direct de la crise depuis 2008 sur les comptes des opérateurs d'aménagement est plus difficile à apprécier. Le résultat d'une concession n'apparaissant qu'à la clôture définitive, une opération qui connaît des difficultés peut être prorogée. De surcroît, les entreprises publiques locales ont souvent d'autres activités que l'aménagement. La forte réduction des transactions en 2008-2009 (-23 % entre 2007 et 2009) a néanmoins, dans l'ensemble, permis aux opérateurs de limiter l'effet de la baisse des prix proposés par les promoteurs. Les collectivités et leurs concessionnaires ont ainsi évité les graves difficultés qui avaient caractérisé les années 1990, et, dans l'ensemble, les entreprises publiques locales d'aménagement présentent une situation financière sans difficulté majeure. Les fragilités et les erreurs observées dans les rapports publics annuels de la Cour des

²²⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2002*, Deuxième partie. Les collectivités locales et la gestion des opérations d'aménagement urbain, p. 777-810. La Documentation française, février 2002, 845 p., disponible sur www.ccomptes.fr

comptes en 1995 ou 1997 sont moins fréquentes. Sur la période récente, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France n'a pas identifié d'entreprise publique locale en grande difficulté, à l'exception de Marne et Chantierine Chelles Aménagement (Seine-et-Marne).

Le nombre de transactions a de nouveau augmenté à partir de 2009 en petite couronne et à partir de 2010 en grande couronne (+ 30 % sur l'ensemble de la région en 2010). S'agissant de la Semapa, le montant annuel de ventes de charges foncières dans le cadre de l'opération Paris Rive Gauche est ainsi passée de 97,9 M€ en 2007 à 7,4 M€ en 2009. Un rattrapage important est intervenu en 2011 (119,2 M€ de produit de cessions).

b) Une chute amplifiée des créations de ZAC, conséquence de la baisse du soutien financier des collectivités territoriales à leurs opérateurs

La crise actuelle a eu un effet sur la baisse des créations de zones d'aménagement concerté. Lors des deux premières années de la crise, en 2008 (18 nouvelles ZAC) et en 2009 (24), autant de ZAC ont été créées que lors de la seule année 2007 (42). Le nombre de création en 2011 (18) et en 2012 (18) est le plus faible observé depuis 2001 (18) et 2002 (13)²²⁵. La baisse s'est ainsi accélérée sur la période récente. Le nombre annuel moyen de créations de ZAC en Île-de-France dans les années 2000 (inférieur à 40) était, en effet, déjà très inférieur à celui observé au début des années 1990 (où il était alors supérieur à 90). Cette tendance durable à la réduction du nombre d'opérations d'aménagement urbain en Île-de-France²²⁶ – qui se combine, de surcroît, avec la baisse de leur surface moyenne depuis le début des années 2000 – est ainsi mise en lumière par la crise depuis 2008.

Dans un secteur où le souvenir de la crise des années 1990 reste vif, la prudence des acteurs de l'aménagement, déjà forte et renforcée par la dégradation de la conjoncture depuis 2008, a nettement augmenté en raison de l'intensification des risques financiers dans les années 2000. Sollicités par des opérations plus coûteuses en raison du renchérissement

²²⁵ Sur la période, la baisse a été encore plus forte en grande couronne : les promoteurs ont en effet, eu tendance à privilégier la zone dense et les territoires bien desservis par les transports en commun.

²²⁶ Toutes les opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ne sont pas conduites en recourant à des procédures de ZAC.

lié au renouvellement urbain (cf. I. B. 1.), les collectivités tendent, depuis plusieurs années, à hiérarchiser leurs priorités et à diminuer soit le nombre de projets, soit leur niveau d'implication dans certaines opérations.

La réduction des marges de manœuvre budgétaires des collectivités a récemment accentué leurs réticences. Soumises à de fortes contraintes financières, les collectivités concédantes tendent à diminuer plus encore leur exposition aux emprunts contractés, avec leurs garanties, par leurs concessionnaires et parfois même à retarder le versement de leurs participations. Ainsi, sur les trois prêts souscrits par la société Deltaville après 2008, un seul était garanti à 80 %, le deuxième ne l'était qu'à 50 % et le troisième ne bénéficiait d'aucune garantie. La même société a conclu, en 2003, une convention pour l'aménagement du quartier de La Noue avec la ville de Bagnolet (Seine-Saint-Denis). À la fin 2013, la commune, dont la situation financière est très tendue, n'avait versé que 2,7 M€ sur les 12,3 M€ de participation prévue à ce stade de l'opération. Ce désengagement financier a signifié l'arrêt du projet depuis fin 2010.

Les difficultés de la ville de Nanterre (Hauts-de-Seine) l'ont conduite à faire évoluer la relation avec sa société d'économie mixte, la *Semna*. Jusqu'à une date récente, cette entreprise dégageait un fonds de roulement important car, pour plusieurs opérations, elle n'avait pas à assurer le portage foncier qui incombe en général aux sociétés d'aménagement. De diverses manières, cet effort était en effet assumé par la commune. Sur la période récente, ce modèle de financement a été réorienté : les acquisitions prévues en 2013 dans le cadre de l'opération Chemin de l'Île – République, pour un montant total estimé à 21,3 M€, ont ainsi été financées par appel à la trésorerie interne des opérations de la société et sous forme de portage bancaire infra-annuel (à hauteur de 12 M€). À l'avenir, le recours au portage bancaire pourrait devenir plus fréquent. Les nouvelles règles prudentielles (dites « Bâle III ») confèrent en effet une signature plus intéressante à la société qu'à la ville de Nanterre qui ne peut pas offrir de liquidités en garanties.

2 - Une prise en charge des risques financiers à mieux répartir

a) Diversifier les activités

Pour limiter les effets de telles évolutions et ceux de la concurrence liée au grand nombre d'opérateurs sur un même territoire, la

plupart des entreprises publiques locales d'aménagement ont diversifié leurs activités, notamment dans l'immobilier ou, de façon plus innovante, dans la gestion de services urbains. Elles engagent des opérations de construction (ainsi en est-il de la Sadev 94 ou de Sequano) ou de gestion immobilière (ainsi en est-il de la société publique locale Seine Ouest aménagement). La diversification permet d'atténuer l'impact de la baisse des cessions de charges foncières. Elle procure en outre des revenus récurrents qui permettent de financer les coûts de structure pendant les périodes de moindre activité ou d'arrêts temporaires liés à des aléas opérationnels ou à des recours contentieux.

Le risque inhérent à la diversification des activités ne saurait cependant être négligé en particulier dans l'immobilier. Si l'opérateur pénètre sur un secteur fortement concurrentiel dans lequel il ne dispose pas d'avantage comparatif, il peut se retrouver en situation durablement déficitaire. Ce risque est accru lorsque les opérations sont financées sur fonds propres, en dehors de tout mandat des collectivités actionnaires, alors même que celles-ci seront amenées à le recapitaliser en cas de défaillance. De surcroît, les opérateurs disposent rarement d'une comptabilité analytique.

b) Répartir le portage du foncier

Afin de réduire la charge financière résultant du portage foncier, diverses solutions ont par ailleurs été développées en plus du recours aux établissements publics fonciers (EPF). Dans le cadre de concession d'aménagement en ZAC, l'aménageur peut par exemple se contenter d'acquérir les emprises d'équipements. Il ne supporte alors ni les coûts de portage ni les risques commerciaux liés à la vente des charges foncières tout en percevant, auprès des promoteurs, la participation au coût d'équipement de la ZAC sur le fondement de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme. Dans le cadre de l'aménagement des terrains des anciennes usines Renault à Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine), un protocole d'accord de ce type a été conclu. Renault s'est engagé à céder à la commune les terrains de l'île Seguin tandis que les promoteurs pouvaient acquérir directement auprès de l'entreprise les emprises constructibles situées dans le quartier du Trapèze et les îlots épars. Une telle solution est, toutefois, inenvisageable pour des opérations à la rentabilité très incertaine ou très faible.

Les acquisitions foncières peuvent aussi être préfinancées en recourant à la technique de la pré-commercialisation. Elle consiste pour

l'aménageur à vendre aux promoteurs les charges foncières, soit avant, soit immédiatement après leur acquisition. Elle sécurise, pour l'opérateur, la commercialisation des charges foncières et, pour les promoteurs, leur approvisionnement en foncier. Dans le cadre de l'opération d'aménagement de la ZAC Ivry Confluences, la Sadev 94 a ainsi signé, en 2009, des conventions de pré-commercialisation qui l'engage à acquérir et à céder les droits à construire à quatre promoteurs en contrepartie du versement d'indemnités.

Pour diminuer les frais de portage, les risques de commercialisation pour l'opérateur et produire du foncier constructible à moindre coût tout en sauvegardant les intérêts du vendeur, le partage des résultats peut également être envisagé. Il consiste à reverser au vendeur du foncier un complément correspondant à une partie du surplus constaté si le prix de ventes des charges foncières se révèle supérieur au prix prévu. S'agissant de l'île Séguin, par exemple, une clause prévoit le reversement à Renault d'un complément correspondant à 50 % du surplus éventuel constaté. D'autres propriétaires de terrains, publics et privés, peuvent néanmoins se montrer réticents car le vendeur n'enregistre la totalité du produit des ventes que l'année où elles se sont réalisées.

La vente directe, la pré-commercialisation ou le partage des résultats ne permettent pas de résoudre le problème de la captation de la valeur. Les propriétaires fonciers et les promoteurs tirent des bénéfices d'une opération alors qu'ils n'ont ni contribué à la création de valeur générée par la réalisation d'équipements, ni assumé le risque inhérent au portage du foncier. Afin de prévenir la spéculation, ce portage doit s'inscrire dans la durée comme pour les secteurs concernés par les 22 contrats de développement territorial (cf. I. B.). Or, au regard de l'ampleur des opérations, de la durée du portage (de 15 à 20 ans) et des incertitudes concernant les prix de sortie, aucun organisme public n'est en mesure de s'engager seul. La solution peut alors résider dans la création de filiales entre un EPF, les collectivités locales concernées et, éventuellement, des promoteurs. Ce schéma peut permettre la constitution de réserves avant la réalisation des projets d'aménagement ou immobiliers. En février 2014, l'EPFIF et la communauté d'agglomération Plaine Commune ont créé une filiale, Foncière commune, dotée d'un capital social de 10 M€, réparti entre l'EPFIF à 85 % et la Sem Plaine Commune Développement à 15 %, dont le périmètre d'intervention, d'une superficie de 5 000 ha, est celui du contrat de développement territorial. Foncière Commune prévoit d'emprunter 40 M€ et de mobiliser 100 M€ en vue de constituer des réserves foncières pour au moins 100 M€.

B - Mieux utiliser les outils existants

1 - Réduire l'incertitude juridique

L'instabilité du cadre juridique applicable à la passation des opérations a également contribué à la stagnation de l'aménagement urbain en Île-de-France. Jusqu'en 2005, le code de l'urbanisme rendait inapplicable aux conventions publiques d'aménagement les règles de publicité et de mise en concurrence en vigueur pour nombre d'autres contrats publics. Pour prendre en compte les règles du droit communautaire, la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement a imposé une « procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues en décret en Conseil d'État ». Dans le même temps, l'article 11 de ce texte a validé les conventions conclues antérieurement.

L'application de cette loi a fait l'objet de développements contentieux. Le détail de la procédure de publicité a été précisé, dans un premier temps, par un décret en date du 31 juillet 2006 mais un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) du 18 janvier 2007, Auroux contre commune de Roanne, a souligné que le droit national n'apportait pas encore toutes les garanties requises. En définitive, un décret du 22 juillet 2009 fixe le cadre applicable.

S'agissant de la validation législative des anciennes conventions, le juge administratif a écarté l'application de l'article 11. La validation législative ne suffit plus, en tant que telle, à prémunir les anciennes conventions publiques d'aménagement contre le risque contentieux né d'une absence de publicité préalable.

Le 8 juin 2012, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a ainsi enjoint à la commune de La Garenne-Colombes (Hauts-de-Seine) d'obtenir dans les six mois la résolution amiable de la convention d'aménagement conclue le 20 décembre 2004 avec la Sem 92 relative à la ZAC des Champs-Philippe puisqu'elle n'avait « fait l'objet d'aucune publicité ou mise en concurrence préalable ». Depuis 2013, la collectivité gère donc en régie directe cet ambitieux projet (105 000 m² de bureaux, 103 000 m² de logements et plusieurs équipements publics). La reprise a impliqué de mettre en place, dans une certaine urgence, un budget annexe. Un marché d'assistance a également dû être conclu pour aider les services de la ville à suivre le projet. Pour prévenir de tels risques, d'autres communes ont fait le choix de réattribuer les conventions litigieuses conclues avant 2005 avec leur société : la ville de Levallois-

Perret (Hauts-de-Seine) a relancé l'attribution des concessions relatives aux ZAC Eiffel, Collange et Front de Seine ; après mise en concurrence, les offres de la société d'économie mixte de la Ville de Levallois-Perret (Semarelp) ont été retenues en 2006 et 2007 dans les trois cas.

Au-delà des conventions publiques d'aménagement, le droit de l'urbanisme est frappé par une importante instabilité des normes juridiques tant locales que nationales. La réglementation relative à l'urbanisme a subi depuis quelques années des évolutions notables notamment avec la mise en œuvre des lois Grenelle de 2009 et 2010 et leurs ordonnances de 2011 et 2012 de simplification, mais également plus récemment avec les ordonnances de 2013²²⁷ et les mesures de la loi du 29 mars 2001 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dont le projet d'intérêt majeur (Pim)²²⁸. Si une grande partie de ces mesures vont dans le sens de la modernisation et de la simplification, elles nécessitent un temps d'adaptation sur le terrain, générant des incertitudes qui peuvent ralentir les opérations.

2 - Tirer mieux parti des sociétés publiques locales

Depuis que la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a créé, à titre expérimental, pour cinq ans, la société publique locale d'aménagement et que la loi du 28 mai 2010 les a pérennisées tout en créant les sociétés publiques locales (SPL), les concessions peuvent être attribuées sans publicité ni mise en concurrence à ces nouvelles entreprises publiques. Cette souplesse explique la transformation de sociétés d'économie mixte d'aménagement en société publique locale d'aménagement ou en société publique locale. En 2009, la société Cergy-Pontoise aménagement (Sem CPA) est devenue la société publique locale d'aménagement CPA et la SEMAPA a changé de statut en 2012. En 2013, la ville de Nanterre a, de même, créé la société

²²⁷ Ordonnance du 13 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme et du 19 décembre 2013 relative au taux de garantie que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent apporter à des emprunts souscrits par un concessionnaire d'aménagement

²²⁸ Cet outil intermédiaire dépassant les procédures de droit commun existantes, telle que la zone d'aménagement concerté (ZAC), sans pour autant justifier le recours au régime exceptionnel des opérations est inspiré du contrat de développement territorial (CDT). Il est conclu entre plusieurs parties publiques, comprenant au moins l'État et les communes et EPCI concernés et peut être étendu aux régions et départements ainsi qu'aux établissements publics de l'État ou aux SPL qui peuvent se voir confier la réalisation des opérations d'aménagement.

publique locale d'aménagement de la ville de Nanterre (SPLAN) en plus de la SEMNA.

Certains établissements de coopération intercommunale ont recours à l'ensemble des formules. Ainsi, la communauté d'agglomération Plaine commune a concédé ses opérations à des sociétés d'économie mixtes d'autres collectivités (comme la société départementale Sequano), à sa propre société d'économie mixte (Sem Plaine Commune Développement), à sa propre société publique locale tout en adhérant, par ailleurs, à une société publique locale d'aménagement, la société de requalification des quartiers anciens (Soreqa), créée par la ville de Paris, qui en est actionnaire avec le département de Paris et la ville de Montreuil.

Les sociétés publiques locales (SPL) peuvent exploiter tous services publics à caractère industriel ou commercial ou se livrer à toutes activités d'intérêt général. Elles se développent donc plus rapidement que les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). La société publique locale Seine Ouest aménagement dans les Hauts-de-Seine a d'ailleurs, pour cette raison, renoncé au statut de SPLA pour celui de SPL. Mais, pour les collectivités, l'avantage de ces sociétés publiques locales est double par rapport aux sociétés d'économie mixte. Les communes et leurs groupements s'assurent, en premier lieu, la maîtrise de leur politique d'aménagement. La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise justifie ainsi la transformation de sa société d'économie mixte en société publique locale d'aménagement en mettant en avant qu'elle ne pourrait pas, en l'état du droit, confier ses 18 ZAC à la SEM dont elle est actionnaire. En second lieu, la formule des sociétés publiques locales mixte permet de faire réaliser les études préalables de l'opération d'aménagement par le concessionnaire sans risquer une distorsion de concurrence.

La société publique locale présente, cependant, l'inconvénient d'écarter du conseil d'administration des professionnels de l'aménagement (Caisse des dépôts et consignations), des financeurs (Caisse d'Épargne, par exemple) et des organismes de logement social qui ne peuvent apporter leur expertise. Par ailleurs, les collectivités actionnaires des sociétés publiques supportent seules les risques financiers. De surcroît, comme le champ d'intervention de la société publique est limité au territoire de ses actionnaires, cette formule est souvent réservée aux collectivités importantes dotées d'un programme d'aménagement ambitieux, qu'il s'agisse de grandes villes (Paris, Nanterre) ou d'importantes communautés d'agglomération (Plaine

Commune en Seine-Saint-Denis, Grand Paris Seine-Ouest dans les Hauts-de-Seine).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le nombre d'opérations d'aménagement est en constante diminution, malgré l'implication des collectivités territoriales et l'efficacité de leurs multiples opérateurs. Les raisons de ce fort ralentissement, précédemment développées, sont nombreuses et leurs effets sur le blocage de la construction parfaitement évidents. Pour y remédier, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi dite « ALUR ») a déjà retenu certaines dispositions comme l'introduction du projet d'intérêt majeur (Pim) et elle a amélioré la procédure de la zone d'aménagement concerté, aujourd'hui excessivement longue.

Dans le même temps, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a institué la métropole du Grand Paris. Cette création au 1^{er} janvier 2016 va entraîner des transformations profondes pour les opérateurs publics de l'aménagement en Île-de-France. Si elle devait susciter un surcroît d'incertitude, la phase de transition pourrait aggraver le ralentissement constaté des opérations d'aménagement.

Constatant les difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales et leurs opérateurs publics, la Cour et la chambre régionale des comptes d'Île-de-France estiment essentiel que la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris anticipe les décisions à prendre s'agissant des entreprises publiques locales d'aménagement, de leurs compétences, de leurs actionnaires et des opérations dont elles ont la charge.

Elles soulignent également l'importance de conduire, avant le 31 décembre 2015, la fusion, prévue par l'article 17 de la loi du 27 janvier 2014, des autres établissements publics fonciers de l'État de la région au sein de l'EPFIF selon le calendrier proposé dans le rapport sur ce sujet remis à la ministre du logement et de l'égalité des territoires le 16 juin 2014.

L'incertitude sur le devenir institutionnel du Grand Paris ne doit en effet pas accentuer la trop forte réticence face aux risques des opérations qui se traduit, d'ores et déjà, par la stagnation de l'aménagement urbain en Île-de-France. À ce titre, pour sortir du blocage actuel, il importe que les risques et contraintes de toutes natures soient mutualisés, limités et mieux prévenus.

Dans cette perspective, la Cour formule les recommandations suivantes :

Pour mutualiser la prise en charge des risques et permettre aux opérateurs d'atteindre la taille critique afin de traiter avec les investisseurs à l'échelle de la région, de lisser leur niveau d'activité et de consolider le professionnalisme de leurs équipes :

- 1. poursuivre le processus de concentration des entreprises publiques locales en petite et en grande couronne pour leur donner la taille critique suffisante ;*
- 2. renforcer les démarches de mutualisation entre entreprises publiques locales ;*

Pour mieux évaluer et limiter les risques et, notamment, remédier aux problèmes liés aux coûts du foncier :

- 3. donner à l'observatoire régional du foncier une mission de suivi des prix du foncier en Île-de-France ;*
- 4. généraliser les pratiques de pré-commercialisation, de partage des résultats et de création de filiales de portage foncier ;*

Pour mieux prévenir les risques financiers et juridiques dans les entreprises publiques locales :

- 5. renforcer la connaissance des opérations et l'analyse des risques : création de comités d'engagement chargés de suivre l'évolution du portefeuille des opérations ; présentation au conseil d'administration, avant toute décision sur les opérations financées sur compte propre, d'une analyse approfondie des risques ; présentation des comptes sociaux des entreprises publiques locales permettant une lecture des comptes par activité (aménagement, assistance à maîtrise d'ouvrage, etc.).*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	395
Réponse du ministre de l'intérieur.....	395
Réponse de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.....	397
Réponse du préfet de la région d'Île-de-France et de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France	398
Réponse du président du conseil régional d'Île-de-France	403
Réponse du président du conseil général de Seine-Saint-Denis	410
Réponse du maire de Bagneux.....	412
Réponse du maire de Bois-Colombes	413
Réponse du maire de Boulogne-Billancourt	413
Réponse du maire de Corneilles-en-Parisis	413
Réponse du maire d'Issy-Les-Moulineaux	414
Réponse du maire de Levallois-Perret	414
Réponse du président et du directeur général de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	414
Réponse du directeur général de l'établissement public foncier d'Île-de-France	419
Réponse du président de l'observatoire régional du foncier en Île-de-France	420
Réponse du directeur général de Deltaville	421
Réponse du directeur général de la Sadev 94	421
Réponse du directeur général de la société d'étude de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement parisienne (SEMAPA)	424
Réponse du directeur général de SEMARELP	426
Réponse de la directrice générale de Sequano	427

Réponse de la Fédération des entreprises publiques locales d'Île-de-France (EPL)	427
--	-----

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
Maire de Bagnolet
Marie de Brétigny-sur-Orge
Marie de Clichy-la-Garenne
Maire de Fleury-Mérogis
Maire de la Garenne-Colombes
Maire de Massy
Maire de Nanterre
Maire de Paris
Maire de Versailles
Président de la communauté d'agglomération Plaine Commune
Président-directeur général de l'Agence foncière et technique de la région parisienne
Directeur général de la société publique locale d'aménagement de Cergy-Pontoise
Président-directeur général de Marne et Chantierine Chelles aménagement
Directrice générale de la société d'aménagement 77
Président du conseil d'administration de la Sarre 78
Président de la Semna
Directeur général délégué de la société anonyme d'économie mixte Val de Seine aménagement

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous partageons le constat de la Cour d'une dispersion des acteurs publics en matière d'aménagement, et tout particulièrement en Île-de-France. C'est pourquoi nous soutenons la recommandation de la Cour d'appeler à la concentration et à la mutualisation des entreprises publiques locales.

Nous appelons à cet égard l'attention de la Cour sur le travail d'optimisation et de rapprochement à l'œuvre au niveau des établissements publics d'aménagement notamment avec la constitution du Grand Paris Aménagement.

Nous avons la conviction que les objectifs gouvernementaux en matière de production de logements ne pourront être sûrement et durablement atteints qu'à travers des établissements économiquement sains dont l'équilibre financier est préservé. C'est pourquoi il faut veiller à la viabilité du modèle économique des opérations envisagées et à la soutenabilité budgétaire des établissements d'aménagement. À ce sujet, la piste évoquée par la Cour de créer des filiales de portage foncier doit être examinée au regard des risques financiers supplémentaires que cela pourrait apporter aux finances publiques.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

I- Les entreprises publiques locales

Même si les cas d'entreprises publiques locales en difficulté restent isolés, vous constatez une relative sous-capitalisation de ces sociétés qui parfois peut atteindre des proportions préoccupantes. Une telle situation n'est pas dénuée de risques pour les collectivités actionnaires.

Aussi, je partage votre avis sur la nécessité de poursuivre le processus de concentration de ces entreprises pour leur donner la taille critique suffisante. Les évolutions institutionnelles en cours (création de la métropole du Grand Paris) pourraient inciter à une telle concentration.

II- L'établissement public foncier unique en Île-de-France

L'article 17 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a prévu, au plus tard le 31 décembre 2015, la substitution de l'établissement public foncier d'Île-de-France aux autres établissements publics fonciers de l'État de la région.

Cette fusion en un établissement public foncier unique doit contribuer à la relance de la construction en Île-de-France. Elle permettra de simplifier et de mieux coordonner l'action de l'État et des collectivités territoriales dans la maîtrise du foncier, condition indispensable à l'émergence de nouveaux projets de logements. L'établissement public foncier d'Île-de-France jouera un rôle essentiel pour accompagner les projets d'aménagement des collectivités notamment aux abords des futures gares du Grand Paris, en facilitant la réservation des emprises foncières nécessaires et en luttant contre les risques de spéculation.

Suite au rapport remis à la ministre du logement et de l'égalité des territoires et de la ruralité, le directeur général de l'Établissement public foncier (EPF) d'Île-de-France a été chargé en septembre 2014 d'une mission de préfiguration de l'EPF unique.

Un projet de décret portant dissolution des établissements publics fonciers des Hauts-de-Seine, du Val d'Oise et des Yvelines à compter du 31 décembre 2015 et modifiant le décret n°2006-1140 du 13 septembre 2006 portant création de l'Établissement public foncier d'Île-de-France a été préparé ; la consultation des collectivités concernées, menée par le préfet de la région Île-de-France et le préfet de la région Centre, a été lancée.

La ministre en charge du logement envisage une publication de ce décret en mars 2015, ce qui permettra de répondre aux préoccupations exprimées par votre Cour et la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

Par ailleurs et pour mémoire, s'agissant du devenir de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), que votre rapport évoque également, le projet de décret transformant l'Agence en établissement public Grand Paris Aménagement (GPA) es en cours d'élaboration par les services du ministère chargé du logement ; l'établissement pourra ainsi, notamment grâce à une modification de sa gouvernance, participer activement à la mise en œuvre du plan de mobilisation pour le logement et à la mise en place du Grand Paris.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ**

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce projet d'insertion dont les cinq recommandations n'appellent pas de remarques particulières de ma part.

Toutefois, je souhaite porter à votre connaissance les éléments suivants.

La Cour souligne la constante diminution du nombre d'opérations d'aménagement, malgré l'implication des collectivités territoriales et l'efficacité de leurs multiples opérateurs.

Pour répondre à ce constat, que je partage, et en réponse à une demande formulée par les professionnels du foncier et de l'aménagement tant privés que publics de pouvoir régulièrement se rencontrer pour partager leurs expériences et leurs attentes, j'ai décidé de mettre en place un club des aménageurs dès le début de l'année 2015.

Les aménageurs ont, en effet, un rôle essentiel à jouer dans le plan de relance de la construction engagé par le Gouvernement en 2014.

Ce club répond à la nécessité de pérenniser les échanges d'expérience sur les montages innovants d'opérations d'ensemble dans un lieu de réflexion largement ouvert sur les enjeux opérationnels, urbanistiques et financiers d'un aménagement durable.

Il constituera en outre un lieu d'écoute et de prise en considération des propositions d'évolution des réglementations, de nature à simplifier l'activité des aménageurs.

La Cour souligne l'importance de conduire avant le 31 décembre 2015 la fusion des quatre établissements publics fonciers d'Île-de-France.

L'article 17 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit qu' «au plus tard le 31 décembre 2015, l'établissement public foncier de l'État de la région d'Île-de-France (EPFIF) dont le périmètre est le plus large est substitué aux autres établissements publics fonciers de l'État de la région dans leurs droits et obligations.»

Afin de tirer les conséquences de cette évolution législative, un projet de décret portant dissolution des établissements publics fonciers des Hauts-de-Seine, du Val d'Oise et des Yvelines à compter du 31 décembre 2015 et modifiant le décret du 13 septembre 2006 portant

création de l'Établissement public foncier d'Île-de-France a été transmis par le préfet de la région Île-de-France et le préfet de la région Centre pour consultation officielle des conseils régionaux, conseils généraux, intercommunalités compétentes en matière de plans locaux d'urbanisme et communes de plus de 20 000 habitants, non membres de telles intercommunalités, situés dans le périmètre d'intervention du futur EPFIF.

Les avis des collectivités sont attendus pour la fin du mois de février 2015 en vue d'une publication du décret au mois de mars 2015.

L'année 2015 sera consacrée à l'institution du nouveau conseil d'administration et à la préparation du programme d'intervention pluriannuel de l'EPFIF unique, dont la création sera effective le 1er janvier 2016.

**RÉPONSE DU PRÉFET DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE ET
DE LA DIRECTION RÉGIONALE ET INTERDÉPARTEMENTALE
DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT D'ÎLE-DE-
FRANCE**

J'ai l'honneur de vous transmettre ma réponse, en vue de sa publication avec celles des collectivités et des organismes concernés conformément aux articles L. 143-10 et R. 143-5 du code des juridictions financières.

En synthèse, la Cour fait le constat d'une multiplicité et d'une disparité des opérateurs locaux qui ne permettent pas de réduire les déséquilibres territoriaux et de répondre aux besoins conséquents de production de logements en Île-de-France (70 000 logements à construire par an contre moins de 40 000 produits chaque année) ni d'avoir la robustesse nécessaire face aux besoins de financements de l'aménagement, particulièrement coûteux en zone urbaine.

La Cour constate que le risque financier partagé entre l'opérateur et la collectivité, nécessite des participations importantes des collectivités mais que celles-ci tendent à les réduire en particulier depuis la dégradation de la conjoncture économique. La réduction de leurs marges de manœuvre budgétaires et l'intensification des risques financiers conduit les acteurs de l'aménagement à limiter les risques, et à diminuer le nombre d'opérations d'aménagement en Île-de-France entre 2008 et 2012.

S'il apparaît que les opérateurs ne risquent pas de connaître les graves difficultés des années 1991-1999 du fait d'une situation mieux maîtrisée, la Cour alerte en revanche sur le constat de blocage de l'aménagement urbain en Île-de-France.

La Cour conclut que le ralentissement du nombre d'opérations d'aménagement pourrait s'aggraver dans la phase d'incertitude actuelle, dans le cadre de la recomposition institutionnelle prévue par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Constatant les difficultés auxquelles sont confrontés les collectivités territoriale et leurs opérateurs publics, la Cour et la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France estiment essentiel que la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris anticipe les décisions à prendre, s'agissant des entreprises publiques locales d'aménagement, de leurs compétences, de leurs actionnaires et des opérations dont elles ont la charge.

La Cour émet en conséquence plusieurs recommandations.

La première est de poursuivre le processus de concentration et de renforcer la mutualisation des entreprises publiques locales (en petite et grande couronne) pour mutualiser les risques, permettre aux opérateurs d'atteindre la taille critique afin de traiter avec les investisseurs à l'échelle de la région et professionnaliser les équipes.

En ce qui concerne le risque de blocage de l'aménagement dans la période actuelle de recomposition institutionnelle, celui-ci a bien été identifié par l'État qui mobilise plusieurs types de leviers pour surmonter l'attentisme inhérent au contexte de réorganisation et pour faciliter la réalisation des investissements immobiliers, que ce soit pour le logement ou pour les entreprises.

Le Gouvernement a annoncé, à l'issue du comité interministériel du 13 octobre 2014, les mesures pour le Grand Paris et l'Île-de-France en matière de transports, de logement et de développement économique. Parmi elles, la confirmation du financement et l'accélération de projets de transports donnent une visibilité à court et moyen terme aux investisseurs et permettent ainsi de conforter un certain nombre de secteurs de développement et de restructuration urbaine. Le Gouvernement a également annoncé un plan pour l'aménagement et le logement, qui prévoit une intervention accrue de l'État en faveur du logement en Île-de-France pour accompagner les collectivités locales dans leurs efforts et débloquer les projets lorsque c'est nécessaire.

Des territoires à fort potentiel de logements sont d'ores et déjà identifiés et plus de quarante grandes opérations conduites par des

opérateurs relevant des collectivités territoriales ou de l'État sont engagées ou en voie de l'être. Parmi ces opérations, qui concentrent l'attention des services de l'État en région, une vingtaine de sites seront traités en priorité et pourront faire l'objet de mesures exceptionnelles par le biais d'opération d'intérêt national et en mobilisation la procédure intégrée pour le logement, nouvel outil prévu par la loi ALUR permettant de faciliter la mise en comptabilité des documents d'urbanisme.

Les opérations recensées à partir d'une enquête menée par la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement auprès des aménageurs relevant de l'État et des collectivités locales, représentent, pour la période 2014-2017, un portefeuille correspondant quasiment au double de la production de logements réalisée au sein des opérations publiques entre 2010 et 2013. Ainsi, le quart de l'objectif annuel de 70 000 logements, (et plus de la moitié de la production tendancielle, sur une base de 37 000 à 43 000 logements/an) est d'ores et déjà programmé dans les opérations portées par les quatre prochaines années²²⁹.

Le plan de mobilisation prévoit également la modernisation des opérateurs de l'État, en particulier de l'AFTRP, et confirme la mise en place en 2015 de l'établissement public foncier unique d'Île-de-France, fusionnant les quatre établissements existants. Cela permettra d'optimiser à un haut niveau d'intervention la stratégie de portage foncier pour les opérations de logement.

Enfin, le plan met en évidence la nécessité d'accompagner les équipements nécessaires à l'accueil de populations nouvelles, à travers la mise en place d'une aide aux « maires bâtisseurs ». Celle-ci est prévue dans le cadre du projet de loi de finances 2015, actuellement en discussion.

S'agissant de la recommandation relative à la poursuite du processus de concentration et la nécessité de renforcer la mutualisation des entreprises publiques locales (en petite et grande couronne), il appartient aux collectivités actionnaires de ces établissements de s'assurer des conditions de réalisation des opérations et d'anticiper les évolutions de structures nécessaires. Il en est de même pour les opérateurs relevant de l'État. Une réflexion est en cours sur l'évolution des établissements publics d'aménagement en Île-de-France pour s'adapter au nouveau contexte institutionnel. À l'issue de la période transitoire pendant laquelle la future métropole du Grand Paris et les

²²⁹ Enquête consultable sur le site de la DRIE : <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/opérations-d-aménagement-a-fort-potentiel-dea4638.html>

EPCI de grande couronne sont en construction, une partie de ces établissements ont vocation à évoluer. Plusieurs scénarios d'évolution doivent être étudiés, affectant les opérateurs relevant de l'État et ceux des collectivités, pour faire en sorte que les EPCI (qu'il s'agisse de la métropole du Grand Paris ou des EPCI de grande couronne) s'appuient sur des outils optimisés.

La seconde recommandation de la Cour vise d'une part à mieux évaluer et limiter les risques, notamment liés aux coûts du foncier, en donnant à l'Observatoire régional du foncier une mission de suivi des prix du foncier en Île-de-France, et d'autre part à remédier aux problèmes liés au coût du foncier en généralisant les pratiques de pré-commercialisation, de partage foncier. Sur le premier point, l'Observatoire régional foncier a engagé depuis un an le renforcement de sa mission d'observation des marchés fonciers, permettant de mieux appréhender les dynamiques foncières en Île-de-France, à partir des données fiscales sur les mutations mises à disposition par la direction régionale des finances publiques. Le bilan d'une expérimentation réalisée et sur le territoire d'Orly-Rungis-Seine Amont ainsi qu'un travail de méthodologie et organisationnel entre l'ORF, l'État et la Région, notamment avec l'appui de l'IAU et de l'EPFIF, conduisent à la mise en place d'un dispositif pérenne qui pourra produire ses premiers résultats dès 2015.

Il serait par ailleurs, souhaitable que l'observatoire des prix fonciers et immobiliers aux abords des gares du Grand Paris qui réunit la DRIEA, la Société du Grand Paris (SGP) et la Chambre des notaires, créé le 9 avril 2013, soit intégré dans l'ORF. Cela permettrait d'avoir un dispositif de suivi homogène et indépendant des acteurs intervenant sur les territoires et d'alerte en cas de surévaluation des valeurs foncières et immobilières, notamment par les juges de l'expropriation.

Par ailleurs, la mise en place de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) pour accélérer la mise en œuvre de la loi de mobilisation du foncier public, permettant aux collectivités territoriales d'acquérir des terrains appartenant à l'État, à des établissements publics et opérateurs publics de transport, à un prix inférieur à leur valeur pour y construire du logement social, peut permettre pour certains cas particuliers de compléter la connaissance des marchés locaux et des mécanismes de formation des prix.

Cette mobilisation du foncier public joue d'ailleurs un rôle déterminant dans la construction de logement en Île-de-France. Au cours des six dernières années, 10 % de la production annuelle moyenne

régionale s'effectue sur des terrains État/RFF/SNCF/RATP/APH, soit 4 000 logements en moyenne annuelle.

En ce qui concerne la généralisation des pratiques de pré-commercialisation et de partage des résultats, la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement prévoit de questionner et mobiliser le réseau des aménageurs publics à l'occasion de l'actualisation de l'enquête sur les opérations à fort potentiel de logement (voir infra), prévue pour avril 2015.

Enfin, le rôle de l'établissement public foncier d'Île-de-France qui va s'accroître avec l'intégration des quatre EPF est effectivement majeur pour assurer le portage du foncier à long terme par la création de foncières.

Le modèle de filiale créé par l'EPPIF et la SEM Plaine Commune Développement a vocation à se généraliser car il permet de réduire les risques pour les deux opérateurs (foncier et aménageur), d'éviter l'éviction des activités économiques de type PME/PMI et la spéculation (possibilité pour les entreprises de réinvestir avec les produits de la vente de leur bien immobilier et apport de revenus locatifs permettant le portage sur un temps long par la filiale).

La création d'une filiale de l'établissement public foncier d'Île-de-France est ainsi projetée sur le secteur stratégique de la Seine-Amont, qui fait partie des principaux sites d'aménagement opérationnel de l'espace métropolitain.

Enfin, la dernière recommandation de la Cour est de renforcer la connaissance des opérations et l'analyse des risques dans les entreprises publiques locales (création de comités d'engagement chargés de suivre l'évolution du portefeuille des opérations, présentation au conseil d'administration avant toute opération sur compte propre, d'une analyse des risques, présentation des risques, présentation des risques sociaux des entreprises publiques locales permettant une lecture des comptes par activité...).

Le développement de la prévention et du contrôle des risques financiers et juridiques des opérateurs d'aménagement est essentiel pour la dynamique de construction en Île-de-France. Cela passe notamment par la mise en place d'une comptabilité analytique, par la construction et le suivi de plans de trésorerie des opérations, par la professionnalisation des équipes et des administrateurs, ce qui rejoint d'ailleurs la première recommandation sur la concentration et la mutualisation des entreprises publiques locales. Le renforcement du travail en réseau et d'animation des aménageurs publics est également un moyen d'échanger sur les

bonnes pratiques et de professionnaliser les opérateurs et les administrateurs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE

Le contexte n'est pas neutre dans le calendrier de publication de ce rapport :

- la mission de préfiguration de la Métropole travaille, comme la loi l'y invite, à un plan de rationalisation des outils d'aménagement et de syndicats techniques ; la mise en place de ce nouvel EPCI interpelle l'actionnariat de certains EPL (quel avenir pour les SEM intercommunales ? quid des SEM départementales ?) ;
- une mission a été confiée au PDG de l'AFTRP pour préciser les conditions d'une refonte de cette agence, sa transformation en Grand Paris Aménagement et son rapprochement avec deux EPA ;
- l'EPF unique est en cours d'organisation (pour une mise en œuvre fin 2015) ;
- les SEM/SPL/SPLA seront, de fait, des acteurs importants de la mise en œuvre du Plan de mobilisation pour le logement et l'aménagement en Ile-de-France. Leur association à l'OIN multi-sites est une interrogation forte des élus locaux (cf. interventions lors des Assises de l'Habitat du 93 ou des CA de l'AFTRP par exemple) ;
- enfin l'éventuelle disparition de la clause de compétence générale pourrait venir réinterroger fortement l'investissement de certaines collectivités dans le champ de l'aménagement.

Au-delà de ces évolutions, les EPL d'aménagement doivent réinventer leur modèle économique : les opérations de type ZAC ne s'équilibrent plus, elles sont moins nombreuses²³⁰ et contribuent moins à la production de logements²³¹.

Ces structures illustrent bien le nécessaire déblocage de l'aménagement urbain en Ile-de-France, compte-tenu du rôle stratégique des acteurs locaux, à l'heure d'une nouvelle organisation des territoires.

²³⁰ En 2011 et 2012, seules 18 ZAC ont été créées par an, contre 40 en moyenne dans les années 2000 et 90 dans les années 1990.

²³¹ En 2007, seuls 20% des logements mis en chantier l'étaient dans le cadre d'une ZAC.

De nouveaux modes de faire sont à inventer (dans un contexte réglementaire à assouplir).

Éléments de synthèse du rapport

Le constat de la Cour des comptes :

Ce rapport met en avant :

- *la forte dispersion des opérateurs (SEM, SPL, SPLA) et l'engagement d'un mouvement progressif de concentration en lien avec la montée en puissance des intercommunalités ;*
- *les engagements financiers de plus en plus importants demandés aux collectivités (en avance de trésorerie ou par des garanties d'emprunt) ;*
- *l'ingénierie spécifique nécessaire au projet d'aménagement en secteur de renouvellement urbain (recyclage de friches et densification de l'existant) ;*
- *l'enjeu d'une maîtrise foncière préalable pour mener à bien les opérations et en baisser le niveau des déficits fonciers ;*
- *le risque de sous-capitalisation de certains EPL et de la dégradation de leur ratio dettes/fonds propres ;*
- *la diversification des activités de certains opérateurs (développement d'opération en compte propre, en plus des concessions et des missions d'études ou d'AMO) qui comporte certains risques financiers ;*
- *l'impact de l'instabilité juridique (du régime des concessions d'aménagement et plus largement du corpus réglementaire de l'urbanisme) sur le nombre d'opérations lancées et l'intérêt de la nouvelle procédure PIM (projet d'intérêt majeur) ;*
- *le risque que la phase d'incertitude intentionnelle aggrave le ralentissement constaté des opérations d'aménagement (le rapport du CESER intitulé « La Région Ile-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat – perspectives à l'automne 2014 » évoque le risque d'une « période blanche »)*

Ses recommandations :

- *pour mutualiser la prise en charge des risques et permettre aux opérateurs d'atteindre la taille critique afin de traiter avec les investisseurs à l'échelle de la région, de lisser leur niveau d'activités et de consolider le professionnalisme de leurs équipes ;*

- poursuivre le processus de concentration des EPL pour leur donner une taille critique suffisante ;
- renforcer les démarches de mutualisation entre EPL.
- pour mieux évaluer et limiter les risques, et notamment, remédier aux problèmes de coûts du foncier :
- donner à l'Observatoire régional du foncier (ORF) une mission de suivi des prix du foncier ;
- généraliser les pratiques de pré-commercialisation, de portage des résultats et de création de filiales foncières de portage public.
- pour mieux prévenir les risques financiers et juridiques dans les EPL :
- renforcer la connaissance des opérations et la maîtrise des risques (création de comités d'engagement, présentation des comptes sociaux, ...).

Éléments d'analyse des recommandations :

➤ Sur la recommandation n°1 : Certains opérateurs locaux d'aménagement sont, de fait, adossés à trop peu de collectivités, pour pouvoir disposer des moyens tant humains que financiers pour intervenir efficacement ; c'est le cas d'acteurs opérant pour une seule collectivité. Dans ce cadre, le regroupement et la mutualisation apparaissent comme des pistes pertinentes.

Cependant, ces démarches de concentration et de mutualisation doivent rester à l'initiative des collectivités : les EPL sont leurs outils et elles sont à l'initiative des projets d'aménagement de « droit commun ».

Deux mouvements/échelles pourraient être distingués :

- la montée en puissance de gros opérateurs à l'échelle de territoires pertinents (grands EPCI ou département ; AFTRP), indispensables à la relance de l'urbanisme opérationnel en Ile-de-France à travers des opérations d'envergure complexes ;
- le maintien et le développement de « petites structures » opérationnelles en charge, le plus souvent, que d'un seul projet – mouvement appelé à se développer avec les SEM à opération unique (SEMOU ou SEM-contrat).

Il y a lieu de mentionner, même si l'objet du rapport ne porte pas sur ces acteurs, que les mêmes enjeux de restructuration et de mutualisation se posent pour les offices publics de l'habitat, qui peuvent

également conduire des opérations d'aménagement, en particulier pour les offices communaux, en particulier dans le périmètre de la métropole.

➤ *Sur la recommandation n°2 :*

Si le partage de bonnes pratiques et l'échange d'expériences est vertueux (la Région l'encourage à travers notamment le Club NQU mais aussi la publication de documents de référence), il est assez développé dans le milieu des SEM (Fédération des EPL ; réseau SCET) et la mise en concurrence des opérateurs pose une limite à ces rapprochements.

➤ *Sur la recommandation n°3 :*

La Région, membre actif de l'ORF, soutient cette proposition et la porte de longue date. La question des moyens nécessaires à l'ORF pour constituer un véritable Observatoire, permettre le recollement de bases de données avec les PLU reste entière (coût estimé à 300 000 euros par an pendant 3 ans puis 150 000 euros par an).

Au-delà de l'observation des prix, le rapport élude la question, pourtant particulièrement sensible, de la cession du foncier public : un bilan précis devrait être tiré des effets du décret d'application du 18 octobre 2013 sur la mobilisation du foncier public en vue de la construction de logements, afin de renforcer l'efficacité de ce dispositif (et de sa gouvernance) qui est loin d'avoir produit les effets escomptés.

Plus largement, la question de l'évaluation de la valeur vénale des terrains (publics et privés) par les services de l'État doit faire l'objet d'une réflexion ciblée. Les estimations des Domaines (notamment celles fondées sur des méthodes de type compte-à-rebours et sur la moyenne des transactions observées) participent du renchérissement du prix du foncier.

➤ *Sur la recommandation n°4 :*

La grande majorité des opérateurs a mis en place des dispositifs de pilotage interne et de reporting structurés visant à réduire au maximum les délais entre les dépenses et les recettes et à déployer des outils financiers innovants (clause de retour à meilleure fortune, pré-commercialisation, partage des résultats, ...). Néanmoins, tous les territoires ne s'inscrivent pas dans les mêmes rapports de force avec les opérateurs privés : les pratiques courantes en zones tendues sont plus difficiles à développer dans les secteurs où les opérateurs privés ne se positionnent pas.

L'intervention de l'EPF sur ces secteurs doit être recherchée, ce sera notamment le cas sur plusieurs ORCOD.

L'EPFIF, au travers de son plan pluriannuel d'investissement, met en œuvre une stratégie d'intervention foncière, concertée avec les collectivités et déclinant les grands objectifs du SDRIF. La fusion des EPF permettra de l'étendre à l'ensemble du territoire régional.

L'EPFIF déploie des outils innovants et partagés avec les collectivités de portage du foncier sur le long terme (filiale ad-hoc avec des acteurs locaux). D'autres outils en cours d'expérimentation pourraient être développés : baux emphytéotiques, usufruit locatif social, ...

Au-delà de l'observation, la question de la captation de la rente foncière autour des futures gares du RGPE et du Plan de mobilisation doit continuer à faire l'objet de réflexions, la relance du dispositif de ZAD avait été évoquée, d'autres sont peut-être à envisager dans le cadre de l'OIN-multi sites. La récente convention liant l'EPFIF et la SGP et le pack public de l'aménagement vont dans ce sens. Les modalités d'association des EPL à ces travaux restent à explorer.

Il paraît important de distinguer les actions liées à la maîtrise publique du foncier en amont, de celles liées à l'aménagement, qui relèvent potentiellement du droit de la concurrence. C'est pour cette raison que la Région avait demandé dès 2001, afin de conduire les premières, la création d'un établissement public foncier unique pour l'Ile-de-France. Les circonstances politiques de l'époque avait conduit à la création par l'État de trois établissements publics fonciers sur les départements des Hauts-de-Seine, des Yvelines et du Val d'Oise, et de l'EPFIF sur le territoire des autres départements. De ce point de vue, le regroupement de ces opérateurs en un établissement unique ne peut qu'être apprécié positivement par la Région.

➤ *Sur la recommandation n°5 :*

La Région ne peut qu'encourager tous les opérateurs publics à la plus grande rigueur dans le pilotage financier des structures.

Au-delà de la prévention des risques, la question de l'accès des opérateurs à des liquidités aurait pu être développée : l'État pourrait-il se substituer aux collectivités locales afin de garantir les emprunts bancaires nécessaires aux opérations d'envergure ? Comment faciliter l'accès à des prêts longs termes auprès de la Caisse des Dépôts aux opérateurs contribuant à la production de logements en Ile-de-France ? Ces sujets dont l'effet levier peut être déterminant, qui ne sont pas abordés dans le présent rapport, devront l'être dans le cadre des travaux confiés à T. Lajoie sur l'OIN multi sites.

Éléments de positionnement régional

Les EPL sont des acteurs incontournables de l'aménagement des territoires (au même titre que les EPA) et concourent à la mise en œuvre opérationnelle des projets des collectivités locales. La transformation de l'AFTRP en Grand Paris Aménagement au sein de la gouvernance duquel la place de la Région sera confortée ne doit pas inquiéter les autres opérateurs : il y a du travail pour tout le monde. La Région soutient tous les territoires contributifs de l'aménagement francilien et leurs outils.

À ce titre les EPL représentent des partenaires et des outils opérationnels pertinents pour passer de la planification stratégique au projet parce qu'ils sont :

- des acteurs de terrains : organismes relativement pérennes et fortement ancrés sur le territoire régional ou local, ils présentent l'avantage de l'expérience territoriale et de la continuité et sont garants de la mémoire et engagés sur le futur*

- des outils de coordination dans une logique fédératrice :*

Les EPL sont susceptibles de constituer un véritable échelon de coordination pour l'édification de politiques territorialisées. Ils contribuent à l'élaboration de stratégies territoriales et favorisent leur mise en cohérence à l'échelle métropolitaine.

- des experts complémentaires des compétences techniques des collectivités locales tant en savoir-faire méthodologique qu'en expertise thématique (habitat, mobilités, environnement services, activités) nécessaire à la fabrication de la ville.*

- des liens efficaces entre la sphère publique et privé : facteur de créativité, d'inventivité, pour une diversification des sources de financements.*

- un soutien et un appui technique aux collectivités locales*

Pour les collectivités porteuses de projet, l'intégration locale des orientations et objectifs régionaux est parfois difficile. À titre d'exemple, les contraintes fixées par les cahiers des charges de l'appel à projet NQU nécessitent souvent une ingénierie de projet lourde et coûteuse qu'il est parfois difficile d'intégrer au budget global de l'opération.

La création d'un Grand EPF régional issu de la fusion des 4 EPF d'État se mettra en place au 31 décembre 2015. Ce Grand EPF d'échelle régionale accompagnera les grandes stratégies mises en place (SDRIF, CDT, Nouveau Grand Paris, MGP etc.) dans une logique d'anticipation

et de régulation. Il comptera environ 150 salariés. À la fin 2013, 250 conventions foncières recouvrent les territoires franciliens pour un montant d'engagements de 3 milliards d'euros. Le budget opérationnel annuel s'élèvera à 360 millions d'euros. Le Grand EPF contribuera ainsi à produire 12 000 logements et 400 000 m² d'activité par an. C'est ainsi qu'il sera l'outil d'un choc foncier durable en diversifiant son activité et en créant des outils fonciers innovants que sont :

Les filiales foncières qui permettent un portage long de foncier notamment autour des futures gares du Grand Paris ;

Les techniques de démembrement et de bail de longue durée, dans une logique d'office foncier solidaire ;

La mise en location du foncier dont il assure le portage (12 millions d'euros de recettes en 2014) ;

L'Intervention dans les grandes copropriétés dégradées (en lien avec l'AFTRP dans le cadre des OIN-ORCOD) ;

Le Grand EPF régional mettra en place des conventions de partenariat accompagnées d'un plan stratégique foncier avec les SEM, EPL, SPL, EPA, comme il l'a déjà entrepris avec l'AFTRP mais aussi d'autres institutions comme la SGP, l'IAU-IDF, l'APUR, les chambres consulaires, la Safer, etc. La place et le rôle de l'EPFIF n'en seront que plus clairement établis dans la « chaîne de l'aménagement » qu'il fluidifiera grâce à son expertise et la puissance de ses moyens.

La mise en place rapide de cet EPF unique est le garant de la mise en œuvre de la stratégie régionale d'aménagement pour laquelle la question foncière est centrale. La maîtrise foncière est le préalable à toute opération d'aménagement et elle conditionne les prix de sortie des logements et des aménagements.

Au-delà de la question des outils, les modalités d'accompagnement de ces projets d'aménagement sont essentielles. Dans le cadre du CPER 2007-2013, la Région s'est engagée au côté de l'État à porter un volet territorial fort permettant d'accompagner les collectivités (et leurs opérateurs) dans leurs projets d'aménagement, en réponse aux objectifs fixés par le SDRIF. À ce titre le GP3 constitue un véritable soutien aux maires bâtisseurs. L'appel à projet Nouveau Quartier Urbain, a participé au financement des déficits de nombreuses opérations d'aménagement (dotation prévisionnelle de 65 M€ pour 24 projets lauréats).

Dans cette perspective la contractualisation « public-public » autour de projets structurants offerte par la procédure PIM (projet d'intérêt majeur) est intéressante.

La prochaine contractualisation État/Région permettra de sécuriser le niveau d'investissement public dans les domaines des transports, de l'enseignement supérieur, mais aussi en termes d'accompagnement des projets d'aménagement locaux (volet territorial...).

Enfin, plusieurs questions juridiques se posent :

- quel sera l'impact en termes d'actionnariat des SEM/SPL/SPLA de l'impact de la suppression des EPCI au sein de la Métropole ? puis de la disparition des Conseils généraux et du transfert de leurs compétences ?*
- quelles articulations sont juridiquement possibles entre la future OIN multi-sites et son pilote, Grand Paris Aménagement, et les opérations et opérateurs présents sur les territoires concernés (très concrètement : une ZAC située dans le périmètre d'une OIN peut-elle ne pas être aménagée par l'État ? quelle sera la nature des partenariats entre GPA et les EPL locaux ? comment s'effectuera la mise en concurrence des opérateurs ?*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE SEINE-SAINT-DENIS

Les politiques d'aménagement nécessitent du temps pour se mettre en œuvre et se concrétiser. Elles demandent de pouvoir capitaliser pour constituer les moyens d'intervention, en particulier au niveau des disponibilités foncières.

Ainsi, en l'absence d'un véritable Établissement public foncier régional, je tiens à rappeler que le Département de la Seine-Saint-Denis, comme d'autres départements cités par le document de la Cour, est intervenu, dès les années 1990, en engageant une politique foncière volontariste, en particulier sur la Plaine Saint-Denis mais aussi dans le reste du département comme sur le site de l'hôpital de Maison Blanche à Neuilly-sur-Marne .

On ne peut que se féliciter que, depuis, l'EPFIF et certaines communautés d'agglomération, comme Plaine Commune aient pris le relai de cette politique.

Par ailleurs, dès 2008, le Département de la Seine-Saint-Denis, attentif à la performance de ses outils d'aménagement, a entrepris le rapprochement de ses sociétés d'aménagement avec la création en 2009,

de la SEM Séquano Aménagement, fruit de la fusion des sociétés SIDEK et SODEDAT.

La SEM Séquano est ainsi devenue un acteur majeur de l'aménagement dans le département, dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain au sens strict sur Aulnay-sous-Bois, Bobigny ou Aubervilliers, mais également dans le sens de faire de la « ville sur la ville », en réaffectation et densification de friches industrielles comme à Saint-Ouen sur le secteur des Docks.

Actionnaire majoritaire à hauteur de 62,2 % de cette SEM et principal actionnaire à hauteur de 25 % de la SEM Deltaville, le Département a toujours considéré que cette première étape dans la rationalisation de ses outils d'aménagement devait être poursuivie.

Par ailleurs, la volonté d'initier la Métropole du Grand Paris appelle une nouvelle évolution des outils en Île-de-France à travers la création d'un Etablissement unique d'intervention foncière telle que prévue par l'article 17 de la loi du 27 janvier 2014, et une rationalisation des sociétés d'aménagement, afin de donner à ces sociétés une taille critique avec une dotation en fonds propres suffisante.

Ainsi, le département rejoint la recommandation de la Cour de « poursuivre le processus de concentration » des SEM. L'objectif poursuivi par le département, en ce qui concerne ses outils, est de pouvoir disposer d'ici la mise en place de la Métropole, soit au 1er janvier 2016, d'un seul outil d'aménagement, en s'appuyant sur la consolidation de la SEM Séquano.

Ainsi, depuis septembre 2014, deux assistants à maîtrise d'ouvrage juridique et financier ont été mandatés, en lien avec les services départementaux, afin de travailler aux différents scénarii de rapprochement possibles qui seront discutés avec les différents actionnaires publics et privés des deux SEM. Le Département entend se doter d'un outil moderne, efficace lui permettant d'agir réellement sur l'aménagement urbain dans un contexte en forte mutation et capable de porter des objectifs ambitieux en matière notamment de construction de logements.

Par ailleurs, dans ses recommandations, la Cour fait état de nouveaux outils pour améliorer et raccourcir les procédures d'urbanisme, tel que le projet d'intérêt majeur (PIM), introduit par la loi « ALUR » du 24 mars 2014. Or, il conviendrait de pouvoir disposer de l'ensemble des décrets d'application.

Enfin, il serait opportun que les recommandations de la Cour abordent également le traitement des copropriétés dégradées et de l'habitat privé ancien dégradé, qui constitue un enjeu d'aménagement, de renouvellement urbain et de développement durable important sur un territoire comme la Seine-Saint-Denis.

La décision d'engager une opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD-IN) sur Clichy-sous-Bois appuyée sur l'EPFIF et l'AFTRP devrait permettre de développer les moyens adéquats à l'échelle d'une opération d'envergure portant sur plus de 1500 lots.

Mais aujourd'hui, la question se pose de disposer aussi d'outils à l'échelle de la Métropole capables d'intervenir sur des opérations de moindre importance. Le projet d'insertion de la Cour cite à juste titre l'action de la SOREQA. Mais celle-ci n'intervient que sur une partie du territoire départemental, sur les communes des communautés d'agglomération de Plaine Commune et d'Est Ensemble, actionnaires de cette société publique locale.

En Seine-Saint-Denis, le traitement des copropriétés dégradées et de l'habitat privé ancien dégradé constitue un enjeu pour quasiment toutes les communes.

Or ces interventions requièrent une capacité d'expertise particulière, notamment en matière de maîtrise d'œuvre sociale afin de gérer la délicate question des relogements mais aussi une assise financière confortée pour pouvoir porter et traiter ce type d'opérations.

Il pourrait être suggéré à la Cour d'émettre une recommandation afin que la Métropole du Grand Paris qui aura compétence en matière d'habitat, puisse contribuer au développement d'outils appropriés pour intervenir dans ce type d'opérations d'aménagement.

RÉPONSE DU MAIRE DE BAGNEUX

Les éléments mis en avant par ce rapport n'appellent pas de ma part de remarque ou de demande de correction particulière.

J'en partage l'essentiel des constats, et un nombre important de pistes d'évolution que vous avez pu observer parmi les établissements publics examinés correspondent à des démarches également en cours aujourd'hui pour la Semaba et son actionnaire principal qui est la ville.

Qu'il s'agisse :

- de la nécessité de procéder pour la collectivité concédante à des avances parfois significatives pour soutenir la trésorerie d'une ZAC au final équilibrée,

- de la nécessité de remédier à des sous-capitalisations ne permettant pas aujourd'hui de porter des opérations où le poids des acquisitions foncières et la durée des aménagements à rembourser se sont renforcés,

- des logiques de pré-commercialisation que vous évoquez dans la dernière partie de votre projet d'insertion comme l'un des moyens de réduire le portage foncier actuellement réalisé.

Il me semble donc que ce travail de la Cour des comptes sera de nature à accompagner les réflexions en cours à Bagneux comme dans de nombreuses collectivités d'Île-de-France particulièrement à l'heure où les conditions de création de la Métropole du Grand Paris réinterrogent les outils au service des élus pour maîtriser le développement de leur territoire.

RÉPONSE DU MAIRE DE BOIS-COLOMBES

Après lecture de ce rapport, je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse écrite.

RÉPONSE DU MAIRE DE BOULOGNE-BILLANCOURT

Après analyse par les services de la Ville et de GPSO, j'ai le plaisir de vous confirmer qu'il n'y a pas d'éléments particuliers complémentaires à ajouter à ce rapport.

RÉPONSE DU MAIRE DE CORMEILLES-EN-PARISIS

J'ai bien pris connaissance du projet d'insertion « les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France » et vous informe que je n'ai pas de remarques particulières à émettre à son sujet.

RÉPONSE DU MAIRE D'ISSY-LES-MOULINEAUX

Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à la SPL Seine Ouest Aménagement au travers de votre dossier, et de la qualité des informations figurant dans votre document.

En effet, au regard de l'évolution du cadre juridique des opérations d'aménagement, et en prévision de la création de la Métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016, il me paraît également essentiel d'anticiper la modification du fonctionnement des entreprises publiques locales de la région Île-de-France.

Votre projet n'appelle pas de ma part de réponse particulière, mais je ne manquerai pas de prendre en compte les recommandations que vous avez formulées afin de limiter les risques que vous décrivez.

RÉPONSE DU MAIRE DE LEVALLOIS-PERRET

C'est avec la plus grande attention que j'ai pris connaissance de ce rapport.

Celui-ci n'appelle pas d'observation de ma part s'agissant des références faites à la commune de Levallois et à sa Société d'économie mixte.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CERGY-PONTOISE

Ce projet d'insertion met en cause, de façon erronée et gravement préjudiciable à ses intérêts matériels et moraux, la société publique locale d'aménagement « Cergy-Pontoise Aménagement » (CPA) présentée comme une société en grave difficulté et, par voie de conséquence, met en cause de la même manière la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise engagée dans d'importantes opérations d'aménagement urbain.

Manifestement, les juridictions financières n'ont pas tenu compte et persistent à ne pas vouloir tenir compte des observations dans le cadre du contrôle dont Cergy-Pontoise Aménagement a fait l'objet en 2013 dans le cadre d'une enquête conduite par ladite chambre sur les SEM d'aménagement d'Île-de-France comme de la réponse que j'ai adressée le

12 juillet 2013 à la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France à la suite du rapport définitif qui a mis fin à ce contrôle.

Elles refusent de prendre en compte le contexte qui a présidé à la création en 2004, lors de la fermeture de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, de cet outil local d'aménagement chargé de reprendre les 17 ZAC comprenant 27 opérations d'aménagement jusqu'alors placées sous la responsabilité de l'Etat.

Elles méconnaissent le caractère conjoncturel, et en aucun cas structurel, des difficultés rencontrées dans les premières années de fonctionnement de cet outil d'aménagement local, liées à l'obligation imposée à la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, postérieurement à la création de cette société d'économie mixte d'aménagement, de la mettre en concurrence alors même qu'elle en était l'actionnaire principal et qu'elle avait été créée pour poursuivre et dynamiser les opérations d'aménagement en cours et nouvellement lancées.

Elles ne prennent enfin aucunement en compte les résultats en terme de production comme sur le plan financier de cette société depuis 2010 et, notamment, les cinq exercices bénéficiaires successifs assurant en moyenne annuelle un taux de rentabilité du capital de près de 9 % par an.

Aux fins d'étayer la thèse développée par les juridictions financières sur « la nécessité de poursuivre le processus de concentration des entreprises publiques locales (d'aménagement) en petite et en grande couronne pour leur donner la taille critique suffisante ... afin de traiter avec les investisseurs à l'échelle de la région, de lisser leur niveau d'activité et de consolider le professionnalisme de leurs équipes », le projet d'insertion au rapport public cite en effet à trois reprises la société Cergy-Pontoise Aménagement :

1°) Sous le paragraphe « Remédier à la sous-capitalisation », la Cour affirme que « la société d'économie mixte Cergy-Pontoise Aménagement, dans le Val d'Oise, a alors été confrontée à des retards concernant les promesses de vente des promoteurs. Il en est résulté des pertes d'exploitation puis une rapide dégradation du rapport entre le capital propre et le capital social qui n'était plus que de 60 % fin 2008 alors qu'il était de 79 % en 2005. Après le déclenchement d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes de la société, la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise a dû procéder, en 2009, à sa recapitalisation pour un montant de 2,5 M €. »

2°) Sous le paragraphe « Lever les blocages financiers », la Cour indique que « sur la période récente, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France n'a pas identifié d'entreprise locale en grande difficulté, à l'exception de Marne et Chanteraine Chelles Aménagement (Seine et Marne) de la société d'économie mixte Cergy-Pontoise Aménagement ... ».

3°) Sous le paragraphe « Tirer mieux parti des sociétés publiques locales », la Cour ajoute qu'« en 2009, la société publique locale d'aménagement Sem CPA est devenue la société Publique Locale d'aménagement CPA... La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise justifie ainsi la transformation de sa société d'économie mixte en société publique locale d'aménagement en mettant en avant qu'elle ne pourrait pas, en l'état du droit, confier ses 18 ZAC à la SEM dont elle est actionnaire» .

Ces trois assertions appellent de ma part les observations et mises au point suivantes :

1- Cergy-Pontoise Aménagement a été créée en 2004 par l'agglomération de Cergy-Pontoise afin de poursuivre et, dans bien des cas, de relancer les 20 ZAC non achevées comprenant 27 opérations d'aménagement qu'elle venait de racheter à l'Etat pour un montant supérieur à 40 M€, à la suite de la fermeture de l'EPA et de l'achèvement de l'OIN. Ce choix politique fondateur s'est opposé à la proposition alors faite par l'Etat de créer une direction déléguée de l'AFTRP qui aurait, sous le contrôle du syndicat d'agglomération nouvelle d'alors, repris les activités de l'EPA. Ce modèle retenu pour les villes nouvelles d'Evry et de Saint Quentin en Yvelines ne correspondait en effet ni aux ambitions ni aux exigences liées à la stratégie de développement qu'entendaient poursuivre les élus de Cergy-Pontoise. Il s'est également opposé à un recours au marché concurrentiel qui aurait conduit à la multiplication des opérateurs d'aménagement sur le territoire, source évidente de difficultés et d'incohérences.

Les faits ont donné raison aux élus de Cergy-Pontoise sur la pertinence de ce choix politique puisque le rythme de construction n'a cessé de progresser depuis lors à Cergy-Pontoise pour s'établir aujourd'hui en moyenne à plus de 1300 logements par an. Et, depuis sa réorganisation intervenue en 2010, Cergy-Pontoise Aménagement a même lancé cinq nouvelles opérations totalisant 5 750 logements et 160 000 m² de terrains d'activités.

La nécessité pour l'agglomération de Cergy-Pontoise de disposer d'un outil immédiatement opérationnel pour reprendre l'ensemble des

ZAC rachetées à l'État a conduit en 2004 à formater les services de la société d'aménagement en conséquence, au niveau qu'exigeait la nécessité d'éviter toute interruption ou perte de temps dans la mise en œuvre des opérations d'aménagement. Autrement dit, alors même que les concessions d'aménagement n'étaient transférées que progressivement à la nouvelle structure, celle-ci devait se doter des moyens lui permettant d'être immédiatement opérationnelle dès le transfert juridiquement acté.

L'obligation de mise en concurrence intervenue postérieurement à la création de CPA, allongeant les délais dans lesquels ces concessions d'aménagement étaient transférées, a conduit à une remise en question du plan d'affaire sur la base duquel avait été constituée la société et à un déséquilibre, certes sérieux, entre charges et produits sur les premiers exercices, mais un déséquilibre uniquement conjoncturel, indépendant des conditions de marché même si leur dégradation a accentué cette difficulté.

L'agglomération de Cergy-Pontoise en a tiré toutes les conséquences en 2009 et 2010 en procédant à la recapitalisation de la société dans le même temps où elle mettait en place une organisation optimisée sur le plan de mutualisation entre les services communautaires et CPA et où, surtout, elle transformait la société d'économie mixte en société publique locale d'aménagement pour lever l'obstacle de l'obligation de mise en concurrence, inadaptée à la situation spécifique de reprise des opérations d'aménagement conduites précédemment par l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle et contraire aux intérêts de l'agglomération.

Ce faisant, la communauté d'agglomération renonçait à la possibilité pour son outil local d'aménagement de se porter candidate à la réalisation d'opérations d'aménagement urbain en dehors de l'agglomération de Cergy-Pontoise qui aurait pu être pertinent tant pour son équilibre financier que pour son assise professionnelle. Cependant, l'ampleur des programmes d'aménagement à poursuivre et à engager à Cergy-Pontoise assuraient à Cergy-Pontoise aménagement un volume d'activité suffisant pour assurer son équilibre financier comme les exigences professionnelles attendues d'un tel outil d'aménagement.

2- Au-delà des raisons exposées ci-avant des résultats déficitaires des premiers exercices, l'adossement de Cergy-Pontoise Aménagement à une communauté d'agglomération puissante maîtrisant un important programme d'aménagement urbain, les mesures adoptées en 2009 et notamment le changement de statut opéré, la réorganisation et l'effort de mutualisation des tâches avec les services de la CACP mis en œuvre, ont assuré un redressement rapide de la société.

Le capital social de Cergy-Pontoise Aménagement a été intégralement reconstitué dès 2013 et les fonds propres devraient atteindre 2,8 M€ à la fin de l'exercice 2014. La société fait état de cinq années de résultats bénéficiaires depuis l'exercice 2010 et présente un bénéfice cumulé de 2010 à 2014 de près de 1,2 M€, soit un taux de rentabilité du capital sur 5 ans de près de 9 %.

Avec ces résultats, la CACP a d'ores et déjà valorisé ses investissements dans la structure : les 22 116 actions qu'elle détient représentent un montant de 2,478 M€ pour une mise de fonds (capital initial et augmentation de capital) de 2,211 M€. De plus la trésorerie globale des opérations s'élève à ce jour à la somme de 22 M€ et celle de la société à 2,6 M€.

En définitive, seule l'inadaptation du statut choisi à l'origine lors de la constitution de la société explique les difficultés rencontrées dans ses premières années d'activité. il convient à ce propos de se rappeler qu'en 2004, année de création de Cergy-Pontoise Aménagement, rien n'interdisait à l'actionnaire majoritaire d'une société d'économie mixte de lui confier des opérations d'aménagement sans mise en concurrence. Par ailleurs, le nouveau statut de société publique locale d'aménagement n'était en pratique pas mis en œuvre et souffrait donc d'incertitudes. C'est donc à juste raison, dans le contexte de l'époque, que ce statut n'a pas été choisi par les élus communautaires.

Le choix de disposer d'un outil local d'aménagement propre, le statut aujourd'hui retenu de société publique locale d'aménagement et l'organisation retenue par la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise constituent à l'évidence aujourd'hui, au-delà de son modèle économique efficace, une formule adaptée aux spécificités de l'agglomération de Cergy-Pontoise et à la poursuite avec succès de son ambitieux projet de développement urbain, essentiel à l'affirmation de la Confluence Seine Oise dans le Grand Paris.

Ces choix s'inscrivent dans l'histoire de cette ville nouvelle où les enjeux de l'aménagement urbain sont d'une ampleur inégalée par rapport à d'autres territoires et où la culture « publique » de l'aménagement reste très forte. Ils conjuguent la souplesse et l'agilité opérationnelle d'une société commerciale de taille intermédiaire totalement engagée dans la conduite des projets du territoire, tout en assurant la pleine maîtrise par les élus communautaires et les maires de la stratégie urbaine et de sa mise en œuvre dans un cadre procédural et financier sécurisé.

La responsabilité finale et le risque financier associé des opérations d'aménagement sont portés par la communauté

d'agglomération par ailleurs actionnaire principal de la société d'aménagement. C'est à elle qu'il revient de mesurer et de contrôler ces risques. En l'état des résultats actuels de la société, du résultat positif de la consolidation des bilans des opérations d'aménagement, ces risques sont parfaitement maîtrisés et les engagements pris par la communauté d'agglomération dans son plan local de l'habitat sont tenus.

C'est dire que Cergy-Pontoise Aménagement répond aujourd'hui pleinement aux missions pour lesquelles cette société a été créée en 2004. C'est dire aussi que les recommandations de la Cour qui pourraient conduire à sa remise en question au profit d'outils de dimension régionale sont parfaitement inadaptées au contexte particulier des opérations d'aménagement des villes nouvelles. Ce serait au demeurant un retour en arrière vers un passé révolu comme l'aurait été la proposition de l'État en 2002 de faire reprendre les opérations d'aménagement de Cergy-Pontoise par l'AFTRP.

Le combat pour le retour au droit commun et l'exercice plein et entier des responsabilités d'aménagement et de développement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise par nos collectivités locales était un combat juste et le bilan plus que positif du retour au droit commun obtenu en 2004 témoigne de sa pertinence. Toute tentation ou tentative de retour en arrière, y compris par une mise en cause erronée de la viabilité, de la compétence et de l'efficacité de l'outil local d'aménagement dont s'est doté l'agglomération de Cergy-Pontoise doit être et sera écartée.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER D'ÎLE-DE-FRANCE

L'EPF Île-de-France est un opérateur strictement foncier et n'est pas aménageur. Il est néanmoins concerné par la question des opérateurs publics d'aménagement, dans la mesure où il réalise environ la moitié de son activité en anticipation de l'aménagement.

L'EPF Île-de-France observe que, au-delà de la réorganisation et de la consolidation des opérateurs d'aménagement, c'est sans doute le modèle économique de l'aménagement public lui-même qui est à questionner dans un contexte où :

- le recyclage de la ville sur elle-même, sur des périmètres souvent bâtis et occupés, donc sur des tissus urbains vivants, rend les opérations plus complexes et risquées,*

- la situation financière de la puissance publique (État et collectivités) limite sa capacité de subvention des opérations.

L'anticipation et la régulation foncières sont plus que jamais nécessaires alors que le projet de réseau du Grand Paris et la création d'une Métropole appellent à une relance des projets.

C'est pour cela que l'EPF d'Île-de-France a prévu de déployer des dispositifs de réserves foncières en tissu urbain, sous forme de filiales foncières publiques, à l'instar de celle déjà créée sur le territoire de Plaine Commune. Ces structures ont l'avantage « d'écraser » les coûts fonciers grâce à la consolidation des loyers sur le long terme. C'est l'un des axes stratégiques du Grand EPF régional issu de la fusion des quatre établissements actuels.

La constitution de ce Grand EPF est en route, tant sur le plan institutionnel qu'organisationnel, et sera effective dans le calendrier prévu.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OBSERVATOIRE RÉGIONAL DU FONCIER EN ÎLE-DE-FRANCE

Je tiens au préalable à souligner la qualité de ce chapitre qui analyse à la fois les causes du ralentissement du nombre d'opérations d'aménagement, les outils dont disposent les collectivités territoriales et leurs opérateurs publics pour les mettre en œuvre, les difficultés rencontrées et propose des pistes pour en limiter les risques techniques, juridiques et financiers.

Je partage également le constat que vous dressez d'opérateurs locaux nombreux et dispersés dont les défis à relever en matière d'intervention foncière sont de plus en plus complexes, dans un contexte institutionnel encore incertain qui risque de freiner durablement la production urbaine en Île-de-France si des mesures rapides ne sont pas mises en place.

J'ai bien noté la recommandation que vous formulez de confier à l'ORF une mission d'observation des prix fonciers. C'est bien la voie que nous poursuivons avec l'objectif de renforcer notre dispositif d'analyse des marchés fonciers à partir du suivi des prix selon les différents segments de marchés (foncier agricole, foncier pour l'agrément, foncier urbain bâti ou non, foncier pour le recyclage...).

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE DELTAVILLE

L'enjeu pour la première couronne, Le Grand Paris est la requalification urbaine, la nouvelle ville sur l'ancienne ville.

Aujourd'hui ces projets sont quasiment impossibles à réaliser dans les logiques urbaines proposées par les collectivités territoriales, sauf à solliciter très fortement de la participation publique, ce qui paraît de plus en plus hypothétique eu égard à leur capacité économique.

Ce fait est lié à la sous intensité urbaine proposée par les Communes ou EPCI etc.

L'intensité urbaine, repoussée par presque tous les décideurs, permettrait pourtant, d'une part une réponse économique en équilibrant les opérations, et d'autre part une réponse environnementale à l'étalement urbain.

Aujourd'hui le système décisionnel ne fonctionne pas avec les besoins de réponse d'avenir d'une métropole, qui abritera d'ici une cinquantaine d'années, près de 15 millions d'habitants. La décentralisation en milieu dense et qui a fort besoin de développement est en inadéquation avec les objectifs de métropole.

L'enjeu est d'importance. Paris s'essouffle et les réponses urbaines ne sont plus en prospective avec des échelles temps incommensurables par rapport aux nombreux besoins (transport, logement, service, etc.). Le développement urbain n'est plus en mode avenir, ou futur, il ne pallie même plus aux retards pris dans presque toutes les composantes.

Le risque est le départ d'une partie de la population vers d'autres capitales ou métropoles plus fonctionnelles, avec un fort accroissement de la pauvreté.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SADEV 94

Sadev 94, société d'économie mixte d'aménagement des villes et du département du Val-de-Marne, intervient depuis 28 ans sur le territoire francilien, et particulièrement dans le Val-de-Marne. Elle effectue des missions importantes d'aménagement, de constructions et d'études puisqu'elle est partenaire de 27 collectivités territoriales, réalise un chiffre d'affaires annuel de 70 à 80 M€ et dispose, dans ses contrats en cours, d'environ 2 000 000 m² de surface de plancher à développer.

Par conséquent, les diverses problématiques soulevées par le projet d'insertion intitulé « les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter », trouvent une résonnance particulièrement forte dans nos actions.

Il convient, tout d'abord, de souligner que toutes les catégories d'opérateurs ne rencontrent pas exactement le même type de contraintes. En effet, certains d'entre eux sont soumis aux règles de la concurrence inscrites dans le code des Marchés Publics, d'autres en sont exonérés. Cette situation peut engendrer des différences notables en matière de prise en risques de ceux qui y sont soumis, ayant de ce fait, la préoccupation de rester compétitifs et, ainsi, doivent estimer, souvent très en amont des transactions, et de manière très serrées, les coûts de maîtrise foncière, de mise en état des sols et de participation des collectivités concédentes.

À l'inverse, ils doivent, malgré les aléas du marché immobilier, optimiser les produits issus des cessions de charges foncières, au risque de les surestimer du fait de l'évolution du contexte économique. Si cette situation présente l'avantage d'obliger les sociétés d'économie mixte d'aménagement à une grande rigueur dans leurs prévisions, source de préservation des financements publics, elle n'en entraîne pas moins, une certaine distorsion de concurrence.

Le projet d'insertion constate, tout d'abord, l'existence de nombreux opérateurs publics en Ile-de-France et, particulièrement sur le territoire de la future Métropole du Grand Paris. En considération de l'accroissement de la complexité technique et financière des opérations, du renchérissement des coûts fonciers, de la sous-capitalisation de certains opérateurs, il préconise un resserrement de leur nombre. Dans le cas particulier du Val-de-Marne, il existe 10 entreprises publiques locales (SPL ou SEM), deux Établissements Publics d'Aménagement (EPA MARNE et EPA ORSA), auxquels il convient d'ajouter l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne.

À l'exception de Sadev 94 qui compte 18 collectivités territoriales dans son capital, les autres EPL ont un champ d'intervention spatialement plus limité. Sadev 94, pour ce qui la concerne, intervient, bien entendu pour le compte de la quasi-totalité de ses actionnaires publics et même au-delà.

Ainsi l'offre opérationnelle et les compétences en ingénierie technique et financière de Sadev 94 la font percevoir par les collectivités territoriales comme une structure, dans le même temps, proche des attentes des élus locaux et de dimension métropolitaine, voire régionale.

Sa taille, le montant de ses fonds propres (environ 43 M€), ses compétences lui permettent d'affronter les multiples difficultés inévitables dans la conduite longue d'opérations d'aménagement complexes.

Ainsi, à l'instar de nos confrères, nous sommes confrontés au renchérissement des coûts fonciers qui non seulement résulte des mécanismes de la loi de l'offre et de la demande, mais, en outre, est aggravé par des prétentions financières excessives de la part des vendeurs des biens situés sur les territoires opérationnels. En effet, nous constatons, de manière de plus en plus fréquente, que ceux-ci valorisent leur bien en considération des constructibilités nouvelles, issues de l'opération d'aménagement elle-même, ignorant totalement les contraintes d'une opération publique d'aménagement en matière de financement d'espaces et d'équipements publics.

En matière de portage foncier, les pistes évoquées par le projet d'insertion (pré-commercialisations, partage des résultats, création de filiale de portage) nous semblent opportunes, la première ayant déjà été utilisée par Sadev 94, les deux autres étant en cours d'analyse pour mise en œuvre. Nous sommes actuellement, bien entendu, touchés par le ralentissement de la fluidité du marché de l'immobilier. Toutefois, la qualité du territoire d'intervention qui est le nôtre, la volonté de maintenir le coût des charges foncières à un niveau acceptable par le marché, nous a permis entre 2008 et 2014, de commercialiser 709 000 m² de charges foncières, soit une moyenne annuelle de plus de 101 000 m² ; dont 397 300 m² (56 %) ont été consacrés à l'immobilier résidentiel, permettant ainsi, pour notre seul territoire d'intervention, la réalisation d'environ 870 logements chaque année.

Néanmoins, le constat de l'aversion des promoteurs immobiliers à l'engagement dans les opérations plus risquées est patent, notamment dans le domaine de l'immobilier d'entreprise pour lequel nous constatons un net ralentissement des cessions de charges foncière. Cela a conduit Sadev 94 à renforcer son intervention dans le domaine de la construction privée afin de s'assurer des ressources complémentaires sans, pour autant, placer la société en zone de risque, notre intervention s'effectuant dans le cadre de Ventes en l'État Futur d'Achèvement avec un contrat de réservation signé préalablement au démarrage des travaux.

Nous partageons le constat d'accroissement des difficultés de la conduite des opérations du fait de l'instabilité législative et normative à laquelle nous sommes confrontés depuis plusieurs années. À cette complexité, il conviendrait d'ajouter les difficultés liées à la croissance exponentielle des contentieux et, surtout, à la longueur des procédures juridiques qui en découlent. Peut-être serait-il opportun de suggérer au

législateur d'imaginer un délai impératif pour juger les contentieux en dernière instance ce qui permettrait d'éviter des portages fonciers excessifs qui pèsent parfois lourdement sur les budgets des opérations concernées. Celles-ci sont de plus en plus nombreuses. Elles mériteraient une attention particulière compte-tenu de leur caractère d'intérêt général, voire d'utilité publique.

Le projet d'insertion pointe également l'intérêt du statut des Sociétés Publiques Locales. Si, en effet, elles réunissent un certain nombre d'avantages, elles présentent l'inconvénient de disposer de territoires d'intervention plus limités que les sociétés d'économie mixte et sont donc privées de l'avantage de disposer de multiples expériences diversifiées. Celles-ci permettent d'accroître le professionnalisme de l'ingénierie technique et financière, source de solutions innovantes aux problématiques que posent certaines opérations.

En conclusion, et sans remettre en cause la pertinence des recommandations de la Cour des Comptes, il me semble utile d'appeler l'attention sur la richesse que constitue la diversité des expériences et des pratiques des divers opérateurs intervenant sur le territoire de la future Métropole du Grand Paris. Cette diversité constitue un atout pour le territoire, grâce à l'expérience et au professionnalisme acquis par ces outils d'aménagement dont la bonne connaissance des territoires d'intervention, de leurs élus locaux et de leurs habitants une garantie d'identification de solutions adaptées à chaque cas d'espèce. Si le surnombre d'opérateurs n'est pas souhaitable, l'uniformité ne l'est pas davantage.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTUDE DE MAÎTRISE D'OUVRAGE ET D'AMÉNAGEMENT PARISIENNE (SEMAPA)

Sur la présentation :

Le projet d'insertion cite des opérations qui ont débuté en 2000 et 2006, qui ont connu une conjoncture économique particulière. Il est important de noter que le long terme est la caractéristique principale de l'aménagement, l'horizon de l'opération PRG (130ha, 2.455.000m² constructibles) dépasse 30 ans (1991-2024).

La "compétence d'aménagement" actuellement exercée par les communes pour l'essentiel, a vocation à évoluer dans le cadre de la métropolisation qui représentera une nouvelle échelle pour des

opérations d'aménagement ; l'échelle communale (celle des opérations en cours) restera toujours pertinente pour certains projets dont l'initiative et la gestion sont mieux traités près des habitants et usagers.

Le schéma évoqué dans cette présentation pour l'équilibre économique reste pertinent dans son principe, même si cet équilibre est rendu plus difficile par la conjoncture, car la logique économique de l'aménagement reste déterminée par les prix de l'immobilier pour les produits (programme constructible) et ceux des travaux publics pour les charges (aménagements) ; le changement du cadre économique doit s'accompagner d'une adaptation de la programmation des aménagements, et de la constructibilité lorsque cela est possible, afin de rétablir l'équilibre.

Sur le réseau des opérateurs et sa dispersion :

La majorité des opérations sont d'intérêt local et gérées par des SEM ou SPL dont chacune a pour actionnaire de référence la collectivité concernée par le territoire des opérations. La situation témoigne ainsi de l'implication des communes plus que d'une dispersion des acteurs. La création d'EPCI a permis des regroupements en cohérence avec concerné ; la création de GIE offre par ailleurs la possibilité de rationaliser les charges pesant sur des sociétés intervenant dans des périmètres homogènes.

Sur les missions des aménageurs :

Les aménageurs sont des opérateurs économiques et ont à gérer le risque inhérent à toute activité économique ; les risques attachés aux opérations est en proportion de la taille des charges d'équipement et des produits de la constructibilité. Ce risque peut donc être géré par l'adaptation des programmes d'équipement et de constructibilité.

Une opération d'aménagement peut conduire à un engagement financier plus ou moins important pour une collectivité et nécessiter sa participation financière. Il faut à cet égard noter que la participation de la collectivité complète les recettes immobilières qui limitent le coût des équipements pour la collectivité.

L'équilibre des opérations suit une logique d'ensemble et s'apprécie réellement en fin d'opération ; au cours de celle-ci le déséquilibre de trésorerie entre les recettes et les produits qui les précèdent nécessite un financement. Ce financement n'est pas nécessairement public, la durée pluriannuelle des opérations n'étant pas en cohérence avec l'annualité budgétaire des collectivités.

Sur la maîtrise foncière :

Les moyens juridiques permettant de s'assurer la maîtrise foncière sont à combiner avec une programmation des acquisitions pour limiter le portage financier.

Sur la sous-capitalisation :

La capitalisation des opérateurs peut être faible comparée au besoin de financement des opérations. En effet plusieurs années séparent les dépenses des recettes, générant un besoin de financement important. Ce financement n'est pas nécessairement public, des emprunts bancaires sont possibles pour les opérateurs, si la collectivité apporte sa garantie dans la limite fixée par la Loi.

Sur les blocages et la crise :

Comme le note le projet d'insertion, le partage des risques et profits avec les propriétaires est susceptible de réduire la plus-value recherchée par l'aménageur à la revente du foncier, plus-value qui est nécessaire pour couvrir les coûts d'équipement. Ces partenariats doivent préserver une part suffisante de la plus-value générée par les équipements supportés par les aménageurs.

En dehors de ce partage, un accord avec les propriétaires sur le rythme des acquisitions permet une prise de risque progressive, le foncier de l'opération n'étant ainsi pas totalement engagé de manière irréversible, et limite le coût financier du portage, qui peut être extrêmement lourd. Ce type de partenariat est possible avec de grands propriétaires ; il est mis en œuvre par la SEMAPA avec RFF, SNCF et la Ville de Paris dans le cadre d'une convention portant sur l'ensemble des terrains de la ZAC Paris Rive Gauche, qui couvre environ 130 hectares. Dans le même esprit, la SEMAPA a signé une convention similaire avec l'APHP.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SEMARELP

Nous vous informons que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de notre part.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE SEQUANO

Après en avoir pris connaissance, je me permets d'apporter un élément de contexte au paragraphe intitulé « 2. Remédier à la sous-capitalisation ».

L'équilibre économique des opérations d'aménagement est assuré principalement par les recettes de vente de terrains à bâtir et droits à construire associés, et dans une moindre mesure par les subventions et les participations des collectivités.

Compte tenu du décalage dans le temps de ces recettes, la mise en place d'emprunts s'avère souvent indispensable pour assurer l'avancement opérationnel des projets. Séquano Aménagement sollicite alors systématiquement la garantie des collectivités concédantes sur les emprunts souscrits à hauteur de 80% (à ce jour, un seul emprunt est garanti à 65%).

C'est dans ce contexte, que le ratio rapportant les dettes aux fonds propres peut paraître élevé si on le compare à celui d'autres activités privées, celui-ci ne tenant pas compte d'une part, de cette garantie des collectivités à hauteur de 80 %, et d'autre part des recettes de commercialisation.

Ainsi, lors de demande d'emprunt, la capacité financière des Entreprises Publiques Locales est appréciée au vu de trois paramètres : fonds propres, recettes de commercialisation, part de l'emprunt non garantie par la collectivité concédante.

C'est cette appréciation globale qui nous permet aujourd'hui de mobiliser des emprunts sur nos opérations d'aménagement.

RÉPONSE DE LA FÉDÉRATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES D'ÎLE-DE-FRANCE (EPL)

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de ce rapport auquel je souhaite apporter ma contribution en qualité de Président du mouvement Epl francilien.

Depuis 1997, la Fédération régionale des Epl d'Ile-de-France rassemble des élus dirigeants d'Entreprises publiques locales de toutes les sensibilités politiques. Elle est l'unique représentant des 163 Sociétés d'économie mixte (Sem) et Sociétés publiques locales (Spl) de la région capitale. Ces Epl interviennent quotidiennement dans l'ensemble des

champs de compétences des collectivités locales et à tous les échelons territoriaux.

Tous secteurs d'activité confondus, les Epl franciliennes comptent plus de 10 000 salariés et ont généré en 2013 plus de 3,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Pour les seuls secteurs de l'immobilier et de l'aménagement, les Epl franciliennes représentent un chiffre d'affaires annuel de plus de 1,8 milliards d'euros et 181 000 logements gérés. Avec la programmation de près de 45 000 logements sur la période 2010–2013, dont plus de 16 000 d'ores et déjà livrés, et 70 000 nouveaux logements prévus d'ici 2017, les Epl d'aménagement franciliennes participent pleinement à l'effort collectif pour atteindre l'objectif régional de 70 000 nouveaux logements par an et sont aujourd'hui le premier aménageur francilien. Créées et dirigées par les élus, les Epl sont une composante à part entière de la modernisation de l'action publique locale à travers le développement d'une gamme d'outils répondant aux besoins actuels des collectivités, tant en matière de partenariats public privé (Sem et Semop) que de partenariats public (Spl), tout en garantissant la maîtrise politique et publique.

À la veille de la création effective de la Métropole du Grand Paris et au moment où la carte intercommunale en grande couronne est en cours d'achèvement, la Fédération régionale des Epl Ile-de-France tient à rappeler que les Epl constituent des solutions efficaces et compétitives pour la mise en œuvre opérationnelle de l'action publique locale, notamment en matière d'aménagement.

Comme votre rapport le relève, leur efficacité n'est plus à démontrer. Par ailleurs, la Fédération tient à faire remarquer que les Epl privilégient la mobilisation des ressources locales, sont créatrices d'emplois de proximité, et sont par nature non délocalisables. Enfin, l'assise financière des Epl franciliennes a permis, depuis 2008, d'absorber une situation critique de l'aménagement francilien et d'assurer un rôle d'amortisseur au profit des territoires.

Aussi, la Fédération régionale des Epl Ile-de-France, tient-elle à rappeler que :

- toute recomposition du paysage de l'aménagement francilien ne peut être engagée sans concertation avec les collectivités territoriales en charge de l'exercice des compétences décentralisées et avec les dirigeants des Epl à leur service ;*
- les Epl, outils modernes et plastiques, sauront s'adapter à la nouvelle donne territoriale sous l'impulsion des élus locaux et en mobilisant tous les leviers à leur disposition.*

- *pour une mise en œuvre rapide et opérationnelle des objectifs en matière de construction de logements, la proximité demeure un atout décisif ainsi que l'appui sur les outils locaux d'aménagement existants. Les objectifs ambitieux assignés au Grand Paris ne seront pas atteints sans la mobilisation des Entreprises publiques locales.*
- *il subsiste des interrogations sur la traduction opérationnelle des intentions du Gouvernement, et notamment concernant la création de Grand Paris aménagement, opérateur unique de l'Etat en région, et la mise en place d'une OIN multi-sites sur une quarantaine de territoires sur lesquels œuvrent d'ores et déjà quotidiennement des Epl. Des précisions sont nécessaires concernant l'articulation avec les autres opérateurs publics et privés de l'aménagement en région au risque de créer une situation d'immobilisme qui serait contreproductive et viendrait fragiliser les outils existants.*

Enfin, votre rapport invite « la Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris à anticiper les décisions à prendre s'agissant des Epl d'aménagement, de leurs compétences, de leurs actionnaires et opérations dont elles ont la charge ». C'est pourquoi, dès janvier 2014, le mouvement Epl régional a souhaité contribuer aux travaux de la Mission en participant au Conseil des partenaires socio-économiques. La Fédération régionale a été entendue par le Président de Paris métropole, le Préfet de la région Ile-de-France et le Président du CESER Ile-de-France en étant cooptée pour siéger aux côtés des 59 autres membres qui composent cette instance représentative de la société civile.

À ce titre, la Fédération régionale entend apporter toute l'expertise de ces membres et contribuer aux propositions qui seront transmises au Conseil des élus.

Chapitre IV

Enseignement supérieur et sport

1. Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable
2. La politique publique de lutte contre le dopage dans le sport : donner une nouvelle impulsion

1

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable

PRÉSENTATION

En 1960, la France comptait 310 000 étudiants. Elle en compte 2,4 millions en 2013, dont 12 % d'étudiants étrangers. L'amélioration des conditions de vie étudiante est une priorité budgétaire au même titre que l'enseignement et la recherche, avec l'objectif de garantir à tous les étudiants un égal accès aux études supérieures et une même chance de réussite dans la filière de leur choix.

La politique en faveur de la vie étudiante peut revêtir de multiples aspects : aides financières, logement, restauration, transports, santé, animation des campus, action culturelle ou encore accueil des étudiants étrangers. Parmi les nombreux acteurs qui interviennent dans ce domaine, la Cour a centré son enquête sur l'opérateur historique qu'est le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Depuis la loi du 16 avril 1955, l'action de l'État est principalement portée par le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et les 28 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), établissements publics nationaux placés sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

Les CROUS interviennent dans l'attribution des bourses, gèrent les restaurants et les résidences universitaires et conduisent des actions dans le domaine de l'aide sociale et de la culture. Leur budget consolidé s'élève à 1,33 Md€ en 2013. Subventionnés par l'État à hauteur de 478 M€, ils disposent aussi d'importantes ressources propres (739 M€) et emploient 11 936 agents.

Les difficultés rencontrées par le réseau, malgré l'effort financier croissant de l'État, ont conduit la Cour à contrôler le CNOUS et les CROUS de Bordeaux, Créteil, Rennes et Dijon, en complétant cette enquête par un questionnaire transmis aux 24 autres établissements.

L'enquête de la Cour sur ce réseau, marqué par son histoire et sa singularité (I), a mis en évidence un contrôle d'assiduité sur les bourses très insuffisant, en dépit de la priorité budgétaire dont elles bénéficient (II), les lacunes de l'offre de logement aux étudiants (III) et le déficit du service de restauration universitaire (IV). La Cour appelle en conséquence à une réorganisation en profondeur (V).

I - Des opérateurs historiques de l'État en matière de vie étudiante

Le réseau des CROUS a été mis en place en 1955 en vue d'améliorer les conditions de vie étudiante. Il ne gère cependant pas l'ensemble des services rendus aux étudiants et doit travailler en coopération avec les établissements d'enseignement supérieur et les collectivités territoriales. L'augmentation des financements publics s'accompagne ainsi d'une multiplicité d'acteurs au niveau local.

A - Une organisation héritée des initiatives étudiantes

Institués en 1955, les CROUS sont issus des mouvements d'entraide étudiante qui se sont développés au lendemain de la première guerre mondiale. Leur taille est inégale selon les académies mais leur organisation est identique, avec une gestion en régie directe des activités d'hébergement et de restauration universitaires.

1 - De l'action associative à l'émergence d'établissements publics nationaux

L'action des associations a précédé celle de l'État en matière de vie étudiante, avec la création des premiers foyers et restaurants universitaires dès 1919. Ces activités, gérées initialement de manière autonome par les étudiants eux-mêmes, ont été progressivement soutenues par les pouvoirs publics. En 1936 a été institué un « comité des œuvres en faveur des étudiants », transformé en 1947 en « comité supérieur des œuvres en faveur de la jeunesse scolaire et universitaire ».

Dans chaque académie ont alors été mis en place des centres régionaux, sous la forme d'associations selon la loi de 1901.

Avec la loi du 16 avril 1955, la vie étudiante est passée du champ associatif au secteur public. La loi a institué un réseau de 16 CROUS sous la forme d'établissements publics à caractère administratif, dont la présidence du conseil d'administration est assurée par le recteur d'académie. Un décret du 5 mars 1987 est ensuite venu préciser les missions des CROUS, dont le nombre est passé à 28 (un par académie)²³². Celles-ci sont très larges : les CROUS « assurent les prestations et les services propres à améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants (...) »²³³.

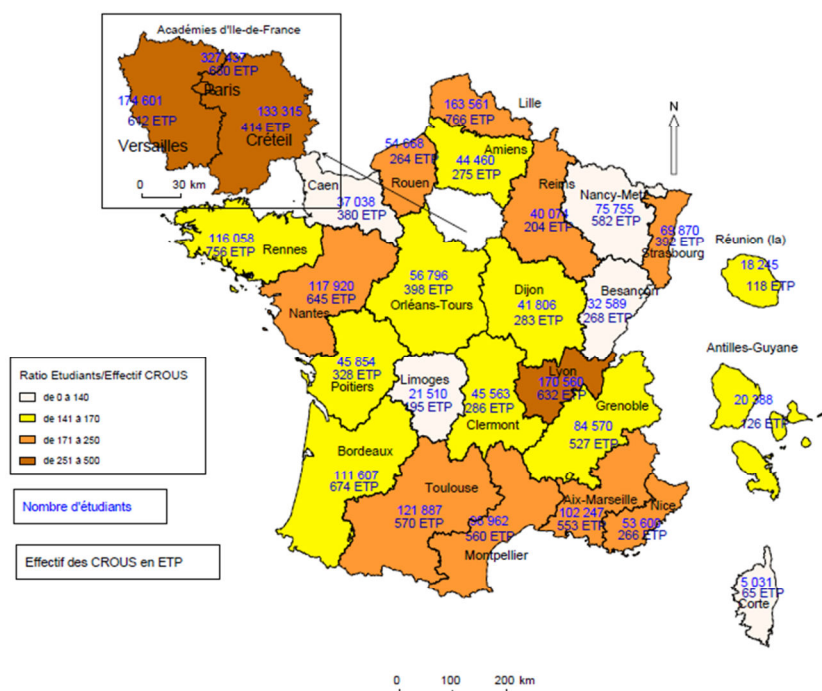
2 - Des missions centrées sur trois activités principales

En pratique, les CROUS ne gèrent pas l'ensemble des services aux étudiants et se concentrent sur trois activités principales : l'attribution des « aides directes » (bourses et aides d'urgence), le logement et la restauration, qui représentent 162 500 lits et plus de 600 restaurants et cafétérias. À côté de ces activités, qui mobilisent l'essentiel de leurs ressources, ils disposent de services d'action sociale et de soutien aux initiatives culturelles étudiantes, compétences qu'ils partagent avec les établissements d'enseignement supérieur. Ils ont également assuré, jusqu'en 2012, la prise en charge des boursiers des gouvernements français et étrangers, activité transférée depuis à Campus France.

²³² Les académies de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane relèvent d'un seul CROUS (Antilles-Guyane).

²³³ Article 14 du décret du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires.

Carte n° 1 : effectifs des CROUS rapportés à la population étudiante en 2013 (en ETP)



Source : Cour des comptes, d'après données du CNOUS

Le réseau emploie 11 936 agents en équivalent temps plein (ETP) au 31 décembre 2013, dont les trois quarts sont des personnels ouvriers, contractuels de droit public affectés à l'hébergement et à la restauration. La gestion des bourses est assurée par des personnels administratifs, dans une logique de prestation sociale.

L'organisation, fondée sur la gestion en régie directe de l'hébergement et de la restauration, est identique dans tous les CROUS. Leurs moyens humains, rapportés à la population étudiante, sont toutefois inégaux. Les effectifs par étudiant sont plus importants dans les CROUS de petite taille, en raison des coûts fixes qu'entraîne l'existence d'un établissement public.

Il existe aussi des différences entre académies de taille comparable. Parmi celles qui comptent plus de 100 000 étudiants, les CROUS de Rennes et Bordeaux ont plus de personnel que ceux de Nantes, Toulouse ou Créteil. Le CROUS de Lille est mieux doté en emplois que le CROUS de Lyon, qui gère pourtant davantage d'étudiants.

3 - Un positionnement ambigu du CNOUS

La structure du réseau, héritage de son passé associatif, n'est pas exempte d'ambiguïtés. Les CROUS sont placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, mais sont en réalité pilotés et contrôlés par un autre établissement public administratif, le CNOUS, qui joue un rôle de tête de réseau face à des établissements autonomes dont il n'assure pas la tutelle.

Le ministère ne formule pas d'orientations stratégiques pour le réseau des CROUS, ni pour la vie étudiante, et se concentre sur la réglementation et le suivi des bourses²³⁴. Le CNOUS répartit la subvention de fonctionnement et d'investissement entre les CROUS, assure le contrôle budgétaire et comptable, l'assistance aux établissements en difficulté et le contrôle de gestion. Il joue aussi un rôle d'harmonisation des pratiques.

Ces missions reposent cependant sur une base réglementaire fragile. Le décret du 5 mars 1987 prévoit que le CNOUS effectue des études, contrôle la gestion des CROUS, propose au ministre les mesures destinées à améliorer les prestations du réseau et détermine les catégories de personnes autres que les étudiants susceptibles d'en bénéficier. Il ne mentionne nulle part une mission de pilotage stratégique ou d'allocation des moyens.

Le CNOUS reste depuis des années dans l'attente d'une clarification de ses missions et ne dispose pas des moyens juridiques et financiers pour assurer pleinement le pilotage du réseau. Il a signé un contrat d'objectifs 2010-2013 avec le ministère, mais ce contrat n'a pas fait l'objet d'une déclinaison au niveau des CROUS²³⁵.

B - Des choix différents dans les pays européens

La prise en charge des services aux étudiants par des établissements publics nationaux est peu répandue en Europe, où il n'existe pas de modèle unique. Selon les pays, la vie étudiante relève en tout ou en partie de l'État, des universités, des régions ou des individus.

²³⁴ Le contrat d'objectifs 2010-2013 conclu entre le ministère et le CNOUS ne fait que reprendre les lignes directrices du projet d'établissement du réseau.

²³⁵ Le ministère chargé de l'enseignement supérieur a indiqué que le décret du 5 mars 1987 allait être révisé, afin de clarifier le rôle du CNOUS par rapport aux CROUS.

L'Allemagne présente néanmoins un réseau des œuvres universitaires comparable au système français, avec pour différence principale le fait que l'enseignement supérieur est une compétence décentralisée dans les *Länder*.

Les services rendus aux étudiants : l'exemple de l'Angleterre, de la Suède et de la Suisse

Dans une note publiée en 2012, le Centre d'analyse stratégique présente une typologie des champs d'intervention des universités anglaises, suédoises, suisses et japonaises²³⁶. Dans tous les pays étudiés, les services dits « péri-universitaires » (accompagnement pédagogique, orientation, insertion professionnelle) relèvent des universités, qui soutiennent également les activités associatives et culturelles. Le Centre d'analyse stratégique constate, en revanche, un engagement variable dans les services dits « para-universitaires » comme le logement, la restauration, la santé ou les transports.

En ce qui concerne les pays européens, la plupart des universités anglaises proposent une offre exhaustive de services, appréhendés comme des services commerciaux (résidences, restauration, commerces, garderies, etc.). En Suède au contraire, le logement, la santé et le sport sont considérés comme relevant des individus, la faible implication des universités étant compensée par l'activité des organisations étudiantes. En Suisse (Canton de Genève), les services para-universitaires sont en partie organisés par les universités, qui proposent une offre de logement et de restauration, mais de manière limitée.

Le réseau des *Studentenwerke* allemands

Le *Deutsches Studentenwerk*, fondé en 1921, regroupe 58 établissements publics appelés *Studentenwerke* (SW), qui sont issus, comme les CROUS, de mouvements d'entraide étudiante et qui dépendent des *Länder*. Les SW proposent des services dans six domaines principaux : conseil (psychologique, social ou juridique), restauration, hébergement, aides financières, suivi des étudiants étrangers et culture.

²³⁶ Centre d'analyse stratégique, *Quels services rendus aux étudiants par les universités ?*, note d'analyse 292, octobre 2012.

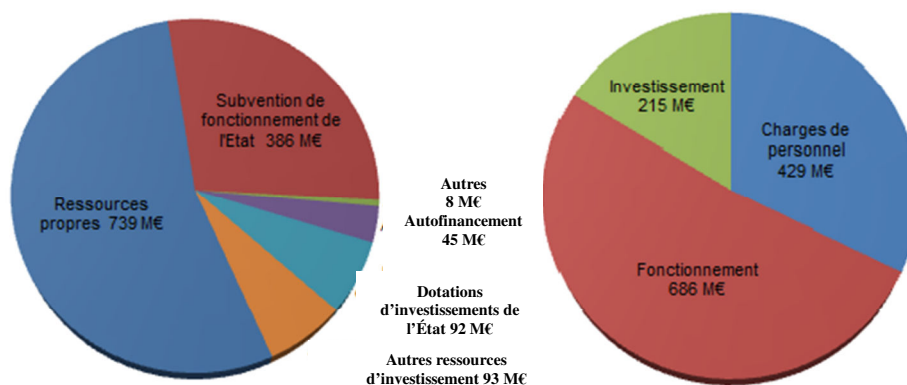
Les *Studentenwerke* gèrent aussi des crèches et proposent plus fréquemment que les CROUS des services complémentaires payants : parkings, location de linges et d'ustensiles de cuisine, ou encore formules de séjour pour les étudiants internationaux en échange. Ils ouvrent aussi davantage la possibilité de louer des appartements en colocation. Enfin, alors que le « ticket » de restauration universitaire est fixé au niveau national en France, chaque SW arrête librement ses prix, qui restent des tarifs sociaux.

C - Une priorité budgétaire

Dans le cadre de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, la France s'est fixé l'objectif de conduire 50 % d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur d'ici 2015. La qualité des conditions de vie étudiante est considérée comme un facteur essentiel de réussite dans les études et constitue une priorité nationale partagée par les gouvernements successifs.

1 - Le budget des CROUS : une forte part de ressources propres

L'effort de l'État est principalement porté par le programme 231 – *Vie étudiante*, qui relève du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Les crédits du programme ont fortement augmenté, passant de 1,93 Md€ en 2008 à 2,33 Md€ en 2013, en raison essentiellement des bourses sur critères sociaux (1,78 Md€). Les subventions de fonctionnement (300,6 M€) d'investissement (92 M€) et les dotations relatives aux aides directes aux étudiants (85,4 M€) versées au réseau des CROUS se montent à 478 M€ en 2013.

Graphique n° 1 : recettes et dépenses des CROUS en 2013

Source : Cour des comptes, d'après Rapport annuel de performances 2013

Le budget consolidé des CROUS s'élève à 1,33 Md€, dont 1,12 Md€ de charges de fonctionnement et 215 M€ alloués aux investissements du réseau. Les recettes proviennent principalement de ressources propres issues de ses activités d'hébergement et de restauration (739 M€) et de l'État (478 M€).

2 - Les bourses sur critères sociaux : un effort financier important

Le budget des CROUS n'intègre pas tous les crédits liés à leurs activités. Avec une enveloppe de 1,78 Md€, les bourses sur critères sociaux, qui représentent l'essentiel des crédits du programme 231 – *Vie étudiante*, ne transitent pas par le budget des CROUS, les crédits étant délégués aux recteurs.

Sous l'effet des nombreuses réformes qui se sont succédé depuis 2008, les montants distribués sont en augmentation et le nombre de bénéficiaires a été élargi. Les boursiers sur critères sociaux représentent aujourd'hui 35 % des effectifs des formations habilitées à recevoir des

boursiers²³⁷ et 26,5 % de l'ensemble des étudiants, contre 21,5 % en 2008. Entre 2008 et 2013, la dépense a augmenté de 37 %.

**Tableau n° 2 : évolution du nombre de boursiers
entre 2008 et 2013**

	2007-2008	2012-2013	Evolution 2008/2013
Nombre de boursiers	481 044	634 790	32,0%
Nombre d'étudiants	2 238 722	2 395 186	7,0%
% boursiers	21,5%	26,5%	-
Dépense en M€	1 298,90	1 776,8	36,8%

Source : Cour des comptes, d'après Rapports annuels de performances 2008-2013

3 - Le soutien au logement étudiant

Les financements publics, directs ou indirects, sont également croissants dans le domaine du logement étudiant. La construction de résidences étudiantes conventionnées a mobilisé en moyenne 360 M€ par an entre 2007 et 2012, dont des prêts du ministère chargé du logement et des subventions des collectivités territoriales. Les aides au logement versées aux étudiants étaient évaluées à 1,5 Md€ à la fin de l'année 2011. Les caisses d'allocations familiales versent directement ces aides aux CROUS pour les étudiants qu'ils hébergent, celles-ci étant comptabilisées en ressources propres.

D - Une multiplicité d'acteurs et un enchevêtrement des compétences

La démocratisation de l'accès aux études supérieures et l'internationalisation des formations ont entraîné une hausse du nombre d'étudiants. En 2012-2013, la France compte 2,4 millions d'étudiants, huit fois plus que dans les années soixante. L'amélioration des conditions de vie étudiante est devenue un enjeu de masse, qui mobilise de multiples acteurs avec des finalités différentes.

²³⁷ Formations relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur : diplômes nationaux de licence et de master, STS et CPGE publiques ou privées sous contrat, préparations intégrées, écoles d'ingénieurs, écoles de commerce.

Au 31 décembre 2013, toutes les universités ont accédé à l'autonomie et sont appelées à se regrouper en « communautés d'universités et établissements » avec la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. En matière de vie étudiante, leur préoccupation se limite encore souvent à la vie culturelle et associative sur le campus, à la santé, au sport et à l'accueil des étudiants internationaux.

Les collectivités territoriales ont par ailleurs intégré la vie étudiante comme une composante de l'attractivité de leurs territoires et sont devenues des partenaires obligés. Les régions financent la construction ou la rénovation de résidences universitaires à travers les contrats de projets État-région. Les établissements publics de coopération intercommunale définissent les programmes locaux de l'habitat et les communes disposent du foncier. Régions, départements et communes proposent enfin des bourses ou des prêts d'honneur aux étudiants, selon des critères qu'ils déterminent.

Dans ce contexte, les CROUS gèrent chacune de leurs activités selon les orientations fixées par le ministère et le CNOUS et en relation avec leurs partenaires locaux, mais la multiplicité des acteurs ne permet pas l'élaboration d'une stratégie globale de vie étudiante. Les bourses, le logement et la restauration ont chacun leur propre logique de gestion.

II - Les bourses sur critères sociaux : un contrôle d'assiduité à renforcer

Les aides directes versées par l'État aux étudiants représentent près de 2 Md€ en 2013. Les bourses sur critères sociaux, qui s'élèvent à 1,78 Md€, constituent l'élément central de ce dispositif. À la différence des aides au logement, qui dépendent des ressources de l'étudiant, les bourses sont versées en fonction du revenu des familles.

A - Un circuit de gestion et de paiement complexe

Le circuit d'instruction et de paiement des bourses sur critères sociaux est complexe. Il fait en effet intervenir quatre acteurs : les crédits sont gérés par les recteurs d'académie ; les demandes sont instruites par les CROUS ; le paiement est assuré par les directions régionales des

finances publiques (DRFIP) ; les établissements d'enseignement supérieur sont chargés de contrôler l'assiduité des étudiants boursiers.

Les bourses sur critères sociaux

Les boursiers sont répartis en neuf échelons, les échelons 0 *bis* à 7 ouvrant droit à une bourse et l'échelon 0 permettant seulement d'être exonéré des frais de scolarité et de la cotisation à la sécurité sociale étudiante. La répartition des étudiants entre les échelons dépend des ressources du foyer, de l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études et du nombre d'enfants à charge.

La mise en place du « dossier social étudiant » unique (DSE)²³⁸ à partir de 2008 s'est accompagnée de la mensualisation du versement des bourses. Le traitement des demandes s'est amélioré, grâce à l'interfaçage des logiciels des CROUS et des établissements d'enseignement supérieur, et la date du premier versement a été avancée au mois de septembre.

L'obligation d'assiduité, qui est la contrepartie du bénéfice des bourses, est inscrite dans le décret du 16 avril 1951 relatif au paiement des bourses d'enseignement supérieur. Une circulaire annuelle du ministère précise qu'elle s'étend aux examens et aux cours, mais aussi aux travaux dirigés (TD), travaux pratiques (TP) et stages obligatoires, sous peine pour l'étudiant de devoir reverser sa bourse.

Les CROUS, qui sont identifiés par les étudiants comme leurs interlocuteurs de référence, assurent en pratique une partie des missions du rectorat, à commencer par la préparation des décisions d'attribution et la liquidation de la dépense. Le rôle des recteurs se limite souvent au mandatement des crédits et à la signature des courriers préparés par les CROUS. Cette organisation déresponsabilise aussi les établissements d'enseignement supérieur.

B - Un contrôle d'assiduité à renforcer

1 - Des pratiques hétérogènes et peu efficaces

En cours d'année universitaire, les CROUS transmettent aux établissements les listes des boursiers qui les concernent, qu'il appartient

²³⁸ Le DSE permet à l'étudiant, à travers une procédure unique, de faire chaque année une demande de bourse et de logement en résidence du CROUS.

aux établissements de retourner en désignant les étudiants non assidus aux cours ou aux examens. En pratique, la définition de l'assiduité varie entre les établissements d'enseignement supérieur et au sein même de chaque établissement.

Dans les classes préparatoires aux grandes écoles et les sections de techniciens supérieurs, le défaut d'assiduité se mesure le plus souvent en demi-journées ou en heures d'absence, avec des seuils variables²³⁹. Les pratiques sont encore plus hétérogènes dans les universités. Le contrôle de présence aux cours magistraux n'est jamais effectué, celui aux TD et TP relève des unités de formation et de recherche, et de nombreuses universités ne contrôlent que la présence aux examens.

La définition même de la présence aux examens est fluctuante : à tous les examens, à plusieurs, à un seul ou moyennant l'obtention d'une note supérieure à zéro. Certaines universités déclarent contrôler la présence aux TD et TP, alors que pour d'autres, il suffit à l'étudiant pour être considéré comme assidu de s'être présenté à un seul examen – y compris en rendant une copie blanche (cas relevé en Bretagne). Enfin, certaines universités ou composantes d'universités refusent toujours de faire remonter les absences des étudiants, situation relevée dans les académies de Paris ou Créteil.

Les divergences concernent aussi le nombre de mois de bourse que l'étudiant doit reverser lorsqu'il est déclaré non assidu. Les montants effectivement recouvrés sont très faibles par rapport aux bourses versées²⁴⁰.

2 - Plusieurs pistes de réforme possibles

La situation actuelle introduit une inégalité de traitement entre les boursiers et encourage les fraudes. En l'absence de contrôle sérieux de la part des établissements, le ministère ne peut pas évaluer la proportion d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur dans le seul but de bénéficier d'une bourse. La mise en œuvre d'un réel contrôle d'assiduité comporte aussi un intérêt financier, dans la mesure où les montants

²³⁹ Dans l'académie d'Amiens par exemple, le critère de non assiduité varie entre 15 et 40 demi-journées d'absences non justifiées par semestre, ou entre 30 heures et 60 heures d'absence.

²⁴⁰ Les crédits récupérés dans le budget des académies représentent moins de 0,2 % des bourses versées en 2013. Trois CROUS ont indiqué ne jamais demander de reversement.

recouvrés dans chaque académie peuvent être rendus disponibles pour payer de nouvelles aides.

Pour faire appliquer les dispositions de la circulaire, le ministère doit s'assurer que toutes les universités instituent un contrôle de présence aux TD et TP, en traitant à part les étudiants inscrits en contrôle terminal, en double diplôme ou qui suivent un enseignement à distance. Le contrôle de présence aux cours magistraux semble toutefois impossible à réaliser dans le premier cycle.

Une solution plus modeste, qui constituerait au moins un progrès par rapport à la situation actuelle, serait de limiter l'obligation d'assiduité à la présence aux examens, en définissant le taux de présence exigé. Une troisième piste consisterait à remplacer le contrôle de la présence par un contrôle des résultats, en imposant l'obtention d'un certain nombre de crédits ECTS (*European Credits Transfer System*) chaque semestre, ou encore une note minimale, même très basse, témoignant de la participation de l'étudiant aux cours²⁴¹.

III - Une offre de logement étudiant insuffisante et mal répartie

Le parc immobilier du réseau comprend 162 547 places, dont 84 435 en cités universitaires. Les CROUS proposent une offre variée allant de la chambre traditionnelle de 9 m² à des appartements plus modernes dotés du confort individuel, qui ouvrent droit à différentes aides au logement. Le réseau loge en moyenne 60 % d'étudiants boursiers, 25 % d'étudiants étrangers et 15 % de non boursiers. Les tarifs des logements sont fixés localement par le conseil d'administration de chaque CROUS. Les critères d'attribution sont réglementés au niveau national et prennent en compte, comme pour les bourses, des ressources des familles.

²⁴¹ La circulaire du ministère établit un lien entre aide sociale et réussite, mais de façon très atténuée. La 3^e année de bourse ne peut être accordée que si l'étudiant a validé au moins 60 crédits ECTS, deux semestres ou une année. Le *cursus* licence ne peut donner lieu à plus de cinq droits à bourse, et un étudiant ne peut utiliser que sept droits à bourse durant la totalité de ses études supérieures.

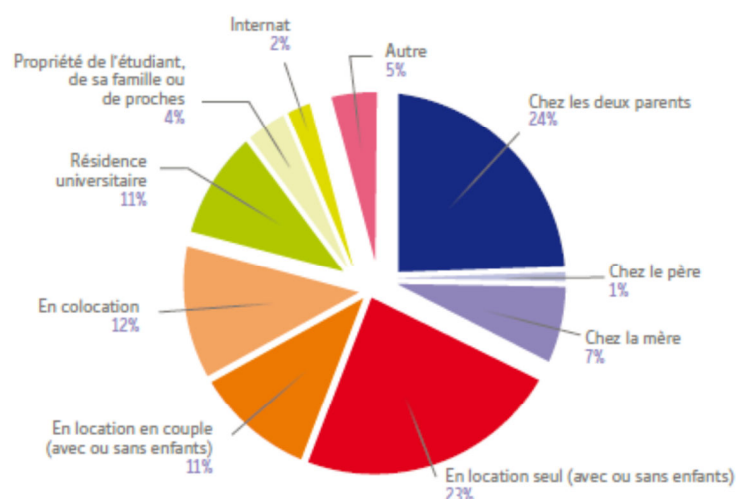
A - Une faible part des étudiants logés par les CROUS

1 - Un décalage croissant entre l'offre de logement social et la démographie étudiante

Depuis les années 1960, on constate un décalage progressif entre l'offre de logement proposée par les CROUS et l'évolution de la population étudiante. En 1960, 35 % des étudiants des universités étaient logés dans les cités universitaires. Dans les années 1980, 50 000 places ont été construites par des organismes HLM et gérées par les CROUS, alors que la population étudiante doublait durant cette même période. Depuis la fin des années 1990, seuls 7 % des étudiants sont logés par les CROUS.

Comme l'indique la dernière enquête de l'Observatoire de la vie étudiante, le premier mode de logement des étudiants en France reste le parc privé, le domicile parental arrivant en deuxième position. Seuls 11 % des étudiants logent en résidence universitaire, qu'elle soit publique ou privée.

Graphique n° 2 : les modes de logement des étudiants en France



Source : enquête « conditions de vie des étudiants 2013 ». Observatoire de la vie étudiante

2 - Un bilan contrasté du plan « Anciaux »

Pour remédier à la pénurie de logements et à la vétusté de certaines résidences, un premier plan gouvernemental faisant suite au rapport sur le logement étudiant élaboré en 2004 par le député Jean-Paul Anciaux, a fixé deux objectifs au réseau des CROUS : construire 5 000 logements neufs par an et réhabiliter 7 000 places par an durant dix ans. En 2012 un nouveau plan gouvernemental, intégré à la loi du 18 janvier 2013 pour la mobilisation du foncier public en faveur du logement social, a fixé un objectif de création de 8 000 places par an, soit 40 000 logements étudiants sur cinq ans, pour l'ensemble des opérateurs conventionnés.

L'évolution du parc n'a pas suivi le rythme annoncé. Entre 2004 et 2013, 26 368 places ont été créées, soit une moyenne annuelle de 2 637 places, loin de l'objectif initial de 5 000 places par an²⁴². La construction de logements s'est toutefois accélérée depuis 2007.

De la même manière, les réhabilitations ont pris du retard par rapport aux objectifs fixés au réseau des CROUS (70 000 chambres

²⁴² Données du CNOUS, base de données « suivi du plan Anciaux ».

réhabilitées en dix ans, soit 7 000 par an). En 2013, le total des réhabilitations effectuées s'élève à 50 553 places. Ce bilan contrasté s'explique par la rareté du foncier dans certaines régions, des difficultés dans la coordination des acteurs locaux, mais aussi par une concurrence accrue des opérateurs publics et privés du logement étudiant.

3 - Un développement de l'offre publique et privée

Les CROUS sont confrontés à la concurrence d'opérateurs publics et privés, qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes et n'accueillent pas le même public. Cette concurrence est particulièrement forte en Île-de-France, notamment en matière de maîtrise du foncier.

Les bailleurs sociaux interviennent dans le secteur du logement étudiant. Le ministère chargé du logement a ainsi financé en moyenne 5 716 logements sociaux étudiants par an depuis 2007, dont la moitié seulement est gérée par les CROUS.

Les résidences de services privées se sont aussi fortement développées. Depuis le début des années 1990, plus de 120 000 logements ont été créés. Ces résidences ont bénéficié de dispositifs de défiscalisation très favorables, parmi lesquels le dispositif « Censi-Bouvard »²⁴³.

Les bailleurs privés peuvent accueillir un public plus diversifié que les CROUS pour rentabiliser leurs résidences (accueil temporaire de publics non étudiants ou de jeunes travailleurs). Ils n'ont pas à appliquer un tarif social, et la généralisation des aides au logement à presque tous les étudiants sécurise leurs ressources. Enfin, les dispositifs de défiscalisation ne s'accompagnent d'aucune obligation de construction dans les zones déficitaires en logement.

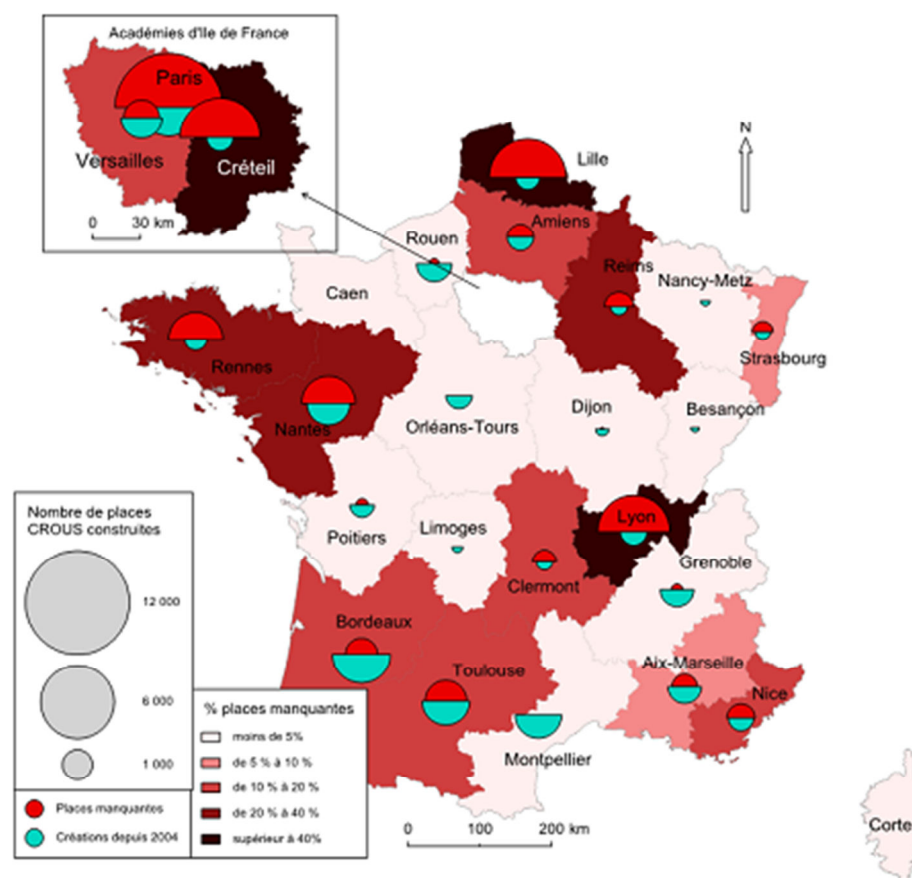
B - De fortes inégalités territoriales

Au regard de la démographie étudiante et des objectifs du réseau, l'offre de logement des CROUS semble insuffisante, alors que les

²⁴³ Dispositif accordant une réduction d'impôt aux contribuables qui investissent dans certaines résidences (résidence de tourisme, pour étudiants ou pour personnes âgées ou handicapées avec services).

investissements réalisés depuis 2004 n'ont pas été réservés aux zones déficitaires.

Carte n° 2 : le besoin de logements étudiants en France (fin 2013)



Source : Cour des comptes, d'après données du CNOUS

Les académies fortement déficitaires restent celles de Paris, Créteil, Lyon et Lille, qui étaient déjà identifiées comme prioritaires dès 2004. L'analyse de l'offre de logement rapportée au nombre d'étudiants et de boursiers fait ressortir de fortes disparités, les plus grands pôles universitaires accusant les déficits d'offre les plus importants²⁴⁴. Les plans

²⁴⁴ Le besoin en logement étudiant par académie est l'écart entre l'objectif fixé aux CROUS, qui est de loger 10 % des étudiants et 30 % des boursiers, et le nombre de places offertes au 31 décembre 2013.

d'investissement n'ont pas permis de corriger les inégalités territoriales. Ainsi, en 2013 le CROUS de Paris disposait d'une offre de logement proche de celle du CROUS de Rouen, qui accueille six fois moins d'étudiants. Au 31 décembre 2013, le CROUS de Paris dispose de 5 534 places pour 327 437 étudiants et le CROUS de Rouen de 5 350 places pour 54 668 étudiants.

De la même manière, le nombre de logements disponibles dans l'académie de Créteil (4 478 places), qui accueille la plus forte proportion d'étudiants défavorisés, est proche de celui des académies de Caen (4 594 places) ou Poitiers (4 416 places). Les constructions nouvelles des CROUS de Créteil, Lyon et Lille ne représentent que 8 % du nombre de places construites depuis 2004²⁴⁵, alors que des résidences nouvelles ont été construites dans des zones moins déficitaires²⁴⁶ ou sur des sites éloignés des pôles universitaires. La situation financière de certains CROUS a parfois été un obstacle à la réalisation de nouvelles opérations.

**De fortes inégalités territoriales dans l'accès au logement :
l'exemple du CROUS de Créteil**

Le CROUS de Créteil accueille 133 000 étudiants dont une forte proportion d'étudiants relevant des échelons de bourses les plus élevés et une part importante d'étudiants étrangers. Alors que les besoins sociaux de cette académie sont importants, il compte moins de logements que les CROUS de taille équivalente (4 478 places contre 9 879 places pour les 122 000 étudiants de Toulouse, 8 473 places disponibles pour les 118 000 étudiants de Nantes).

Il connaît par ailleurs des difficultés financières récurrentes. Malgré les nombreux audits et plans de redressement, son fonds de roulement comptable reste négatif depuis dix ans. Ses résultats financiers entraînent une absence de marge de manœuvre en investissement et une interdiction de recourir à l'emprunt. Les recettes d'hébergement du CROUS sont limitées par la situation sociale des étudiants de l'académie. Entre 2008 et 2013, 5,2 M€ ont été admis en non-valeur au titre des loyers irrécouvrables.

²⁴⁵ Le nombre de places totales construites dans ces trois académies est de 2204 de 2004 à 2014.

²⁴⁶ Le CROUS d'Amiens a augmenté son parc de 21 % depuis 2004 ; le CROUS de Rouen de 26 %. Dans une zone tendue en termes d'offre de logement comme l'académie de Créteil, certaines résidences construites depuis 2004 au Pré saint Gervais, à Bondy, dans le secteur du sud Seine et Marne et de Sénart sont éloignées des grands pôles universitaires de l'académie.

Les situations de maintien illégal dans les lieux étaient nombreuses (jusqu'à 800), des résidences ont été squattées (dont celle de Cachan en 2006). La localisation à l'intérieur ou à proximité de zones urbaines sensibles a parfois entraîné un certain nombre de dégradations, d'intrusions ou d'occupations illégales. Afin d'y remédier, le CROUS finance aujourd'hui sur ses ressources propres des prestations de sécurité pour un montant annuel estimé à 800 000 €. Compte tenu de l'insécurité régnant dans le quartier, il a décidé de quitter le site de la « résidence du Palais » à Créteil.

Les coûts de construction en Île-de-France ont par ailleurs fortement augmenté depuis 2007 et sont supérieurs à ceux constatés en province. Le contexte de la construction de logement social est fortement concurrentiel et le soutien financier des collectivités territoriales est aussi moins important que dans d'autres régions. L'ensemble de ces facteurs expliquent qu'aujourd'hui le CROUS de Créteil ne loge que 3 % des étudiants de l'académie. L'établissement a très nettement redressé la gestion de ses résidences mais peine encore aujourd'hui à développer son parc.

L'exemple de Créteil, qui aurait dû être une académie prioritaire, montre que l'existence d'un réseau d'établissements pilotés au niveau national ne garantit pas une égalité d'accès aux services de la vie étudiante. Des subventions exceptionnelles ont été versées, mais une réflexion plus large doit être menée sur la péréquation des ressources du réseau en fonction des besoins sociaux et des situations locales particulières.

Cependant, certains CROUS, qui présentaient un parc insuffisant et vétuste en 2004, ont su mener de front des programmes de réhabilitation et des projets de constructions neuves. Le CROUS de Bordeaux a ainsi créé 3 754 places en dix ans, tout en maintenant ses équilibres financiers. Il a bénéficié du soutien financier des collectivités territoriales, au premier rang desquelles la région, mais il a aussi diversifié les types de montage et procédé à un programme de démolitions-reconstructions plutôt qu'à de simples réhabilitations. Enfin, l'action du CROUS de Bordeaux s'est fondée sur une coordination des acteurs locaux et de leurs financements à travers le contrat de projets État-Région et sur une analyse fine des besoins par ville universitaire, réalisée dès 2005 par la région. La montée en puissance de l'intervention des collectivités territoriales et de leurs financements, sur la base de diagnostics territoriaux, a été un élément déterminant pour le développement du logement étudiant dans cette académie.

C - Un équilibre financier fragile

L'objectif du réseau est d'équilibrer financièrement l'activité d'hébergement. Le chiffre d'affaires de l'hébergement a augmenté de 30 % entre 2008 et 2013, passant de 328,6 M€ à 428,2 M€. Si l'équilibre financier de l'activité s'est amélioré grâce aux nouvelles constructions et réhabilitations, dix-huit CROUS dégagent encore un déficit d'exploitation en 2013. Le réseau reste par ailleurs très dépendant des aides au logement et connaît plusieurs difficultés.

1 - Un mode de financement dépendant des aides au logement

Les logements sont attribués sous condition de ressources, en fonction de la demande. Les boursiers représentent en moyenne 60 % des étudiants logés, mais les CROUS accueillent aussi 15 % d'étudiants non boursiers et 25 % d'étudiants étrangers. L'équilibre de l'activité dépend fortement des aides au logement (ALS ou APL), aides personnelles versées sous conditions de ressources aux étudiants et destinées à limiter le montant du loyer restant à leur charge. Ces aides versées directement aux CROUS par les caisses d'allocations familiales pour le compte des bénéficiaires représentent 30 % à 50 % du chiffre d'affaires des établissements contrôlés par la Cour. Dans les résidences réhabilitées, la hausse des loyers est compensée par un montant plus élevé d'ALS, qui limite l'effort financier supplémentaire de l'étudiant.

2 - Des relations déséquilibrées avec les bailleurs sociaux

Le parc des CROUS comprend, en dehors des chambres et studios en cité universitaire traditionnelle, des logements en résidences HLM conventionnées qui se sont développés à partir des années 1980. Ces logements sont construits par des bailleurs sociaux sur des terrains d'État, à travers des procédures de baux emphytéotiques ou d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Les bailleurs sont alors propriétaires de la résidence, le CROUS acquittant un loyer comprenant le remboursement de l'emprunt contracté par le bailleur, des frais de gestion ainsi qu'une provision pour grosses réparations. À la fin de la convention, une fois le remboursement de l'emprunt terminé, l'État peut devenir propriétaire de la résidence, en général au bout de 25 à 35 ans.

Cette procédure permet au CROUS de ne pas assumer la maîtrise d'ouvrage des opérations, mais ne transfère pas le risque financier en cas de chute du taux d'occupation de la résidence. Dans ce type de montage les CROUS s'engagent sur des durées très longues, et doivent comptabiliser les loyers à venir comme des engagements hors bilan. Ils peinent aussi parfois à faire entretenir leurs résidences par les bailleurs sociaux propriétaires, alors même qu'ils leur versent une quote-part annuelle de redevance à cet effet, ce qui représente à terme un risque financier majeur pour le réseau.

Le réseau n'a par ailleurs pas mis en place une stratégie pour entretenir le patrimoine.

3 - L'enjeu du taux d'occupation

Le taux de vacance des logements étudiants est supérieur à celui des autres logements sociaux car ils ne sont pas occupés en continu, les étudiants ayant la possibilité d'abandonner leur chambre pendant les vacances d'été. Les nouveaux rythmes universitaires jouent également sur l'occupation des résidences. L'équilibre d'exploitation de l'hébergement dépend en effet de la capacité des CROUS à maintenir un taux d'occupation constant, alors que les stages et les séjours à l'étranger se développent et que les étudiants sont de plus en plus mobiles en cours d'année. Si les besoins en logement ne sont pas remplis dans les grandes villes étudiantes, l'enjeu est différent dans les villes moyennes où les CROUS sont souvent confrontés à la baisse des taux d'occupation en cours d'année. Plusieurs CROUS ont ainsi été amenés à abandonner des résidences pour maintenir leur équilibre financier²⁴⁷.

Le taux d'occupation est influencé par d'autres facteurs, comme l'état des chambres, leur éloignement par rapport aux pôles universitaires ou le loyer demandé. Il n'existe pas de politique tarifaire au sein du réseau, chaque CROUS étant libre de fixer ses tarifs, dans le respect des plafonds fixés par le ministère du logement pour les résidences conventionnées. Dans le cas des résidences construites par des bailleurs sociaux, les loyers ne sont pas déterminés en fonction des tarifs du marché privé ou de l'état du logement, mais dépendent du coût de la construction, de l'emprunt contracté par le bailleur et de la qualité du montage financier.

²⁴⁷ Les CROUS de Bordeaux, Aix-Marseille, Amiens, Besançon, Limoges, Lyon, Montpellier, Orléans-Tours, Toulouse ont résilié des conventions de gestion.

Si en Île-de-France et dans les grandes villes universitaires, les loyers proposés par les CROUS restent modérés, dans certaines villes moyennes, où la tendance est à la baisse des loyers de petites surfaces, les tarifs proposés par les CROUS peuvent être très proches du marché locatif privé (cas relevés au Creusot, à Auxerre, Périgueux, Pau ou encore Saint-Brieuc).

L'exemple des CROUS de Dijon, Créteil et Bordeaux

Dans l'académie de Créteil, sept résidences affichent un déficit d'exploitation en 2012 : Fontainebleau et Frida Khalo à Bobigny, Moissy, Boissy-Saint-Léger et les deux résidences de Créteil, enfin, la résidence internationale de Saint-Denis. Ces déficits s'expliquent selon les cas par un trop grand éloignement par rapport aux pôles universitaires, par des charges liées à la sécurisation des sites ou par une redevance élevée, comme à Créteil par exemple.

Dans l'académie de Dijon, de fortes différences existent entre les logements situés sur le campus dijonnais, qui ont une bonne rentabilité, et certaines résidences au Creusot ou à Auxerre, au déficit prononcé. Le taux d'occupation n'est qu'un des facteurs de ce déficit, les recettes devant aussi être comparées aux charges supportées par le CROUS et au loyer versé au bailleur social. En 2012 le CROUS compte ainsi deux locations très déficitaires à Auxerre, où les recettes ne couvrent pas les loyers versés au propriétaire ni les charges courantes.

Le CROUS de Bordeaux a dénoncé certaines conventions non rentables dans le cadre de locations simples, comme à Dax. Sur le secteur de Pau, des Pays de l'Adour et des Landes, le taux d'occupation baisse compte tenu du niveau des loyers proposés très proches de ceux du marché, de la concurrence de résidences privées et d'une demande étudiante moins élevée. Le logement des étudiants au domicile parental est en effet plus courant sur ces sites qui proposent beaucoup de formations de premier cycle.

Au vu de ces constats, il est donc essentiel pour le réseau de revoir l'ensemble des relations contractuelles avec les bailleurs sociaux propriétaires des résidences. Par ailleurs, le plan d'investissement pour le logement doit financer exclusivement les zones déficitaires et tenir compte d'une analyse locale de la couverture des besoins.

IV - La restauration universitaire : un déficit croissant

Contrairement aux bourses et au logement, la restauration est ouverte à tous les étudiants. Le prix du ticket, fixé au niveau national, est de 3,20 € depuis le 1^{er} août 2014 et donne droit à un repas complet. À côté des restaurants universitaires traditionnels (RU), les CROUS ont développé de nombreuses cafétérias dans les locaux universitaires. Dans certaines villes où les CROUS ne sont pas présents, les étudiants bénéficient également de repas servis dans des restaurants dits « agréés » (lycées, hôpitaux, foyers de jeunes travailleurs, etc.) contre le prix du ticket acquitté par l'étudiant et une subvention d'équilibre du CROUS.

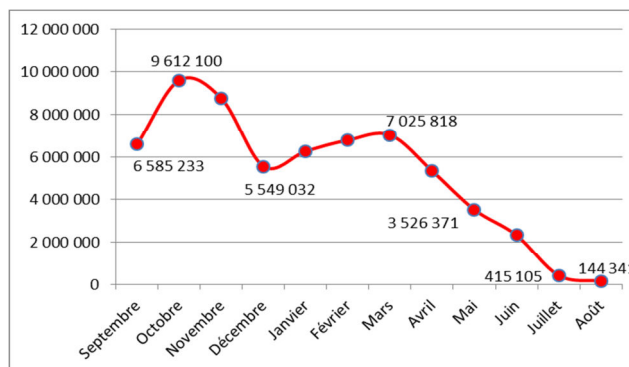
Le déficit de la restauration s'accroît, et est la principale cause des difficultés financières que rencontrent les CROUS.

A - Une fréquentation en baisse et de plus en plus saisonnière

La fréquentation des restaurants ne cesse de baisser. Le nombre d'équivalents-repas étudiants servis est ainsi passé d'environ 52,9 millions en 2008-2009 à 45,9 millions en 2013-2014²⁴⁸, et la part de la restauration dans les activités des CROUS diminue par rapport à l'hébergement. En 2012, la restauration (196 M€) ne représente que 32 % du chiffre d'affaires total des CROUS, contre 36 % en 2008. La hausse du prix du ticket de RU de 14 % en six ans (il valait 2,80 € en 2008) ne parvient pas à compenser la baisse de la fréquentation.

Les principales raisons tiennent à la fois à la préférence croissante des étudiants pour la restauration rapide au détriment du repas classique et à la modification des rythmes universitaires. Avec la mise en place du système licence-master-doctorat (LMD) et la semestrialisation des études, les cours à l'université s'interrompent dès la fin du mois d'avril, les mois de mai et juin étant occupés par les examens. Les CROUS réalisent désormais 70 % de leur chiffre d'affaires entre septembre et février.

²⁴⁸ Source : MENESR, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, 2014, p. 365.

Graphique n° 3 : équivalents-repas servis par mois en 2012-2013²⁴⁹

Source : Cour des comptes, d'après données du CNOUS

La semaine tend par ailleurs à se resserrer sur trois jours, avec des pauses méridiennes courtes qui occasionnent des files d'attente.

B - Une diversification des prestations sans réflexion préalable

Face à la baisse de la fréquentation, les CROUS orientent leurs efforts dans deux directions : la reconquête du public étudiant d'une part, à travers l'aménagement des structures et la diversification des prestations, et le démarchage de nouveaux publics d'autre part.

Pour limiter les files d'attente et diversifier l'offre, des stands de pâtes, grills, pizzas ou chaînes à thème ont été mis en place dans les restaurants traditionnels. Les cafétérias se sont fortement développées et d'autres formules innovantes sont expérimentées²⁵⁰. Ces évolutions s'accompagnent d'une diversification des tarifs qui n'est pas toujours bien acceptée par les associations étudiantes.

Les CROUS développent en parallèle des offres qui les mettent en concurrence avec la restauration privée. Afin de diversifier leurs publics,

²⁴⁹ L'équivalent repas s'obtient en divisant les recettes de la restauration par le prix du ticket de RU. Cet indicateur a une limite : le tarif étudiant étant inférieur aux tarifs de la restauration non étudiante, cela conduit à surestimer le nombre d'équivalents-repas de la restauration non étudiante.

²⁵⁰ Commande en ligne, « food trucks » mobiles ou épiceries de proximité, création d'unités centrales de production de sandwichs ou de plats à emporter et promotion de l'offre pour remédier au déficit d'image dont souffrent les CROUS.

ils proposent des prestations de type « traiteur » (pauses cafés, cocktails, buffets, livraison de plateaux repas...) destinées aux administrations ou aux entreprises. La restauration non étudiante et exceptionnelle progresse et représente 47 M€ en 2013, soit 24 % des recettes de la restauration. Les distributeurs automatiques apportent par ailleurs 6 M€ de recettes par an.

Ces activités éloignent les CROUS de leur mission historique. En outre, le choix d'investir le segment très concurrentiel de la restauration rapide, tout en maintenant la gestion en régie directe des structures, n'a donné lieu à aucune réflexion préalable sur son bien-fondé et son coût de gestion.

C - Des implantations lourdement déficitaires

En dépit des efforts déployés pour reconquérir le public étudiant, certains restaurants restent lourdement déficitaires, notamment dans les villes moyennes. Les universités ont eu tendance à créer des antennes délocalisées dans une logique d'aménagement du territoire, avec le soutien des collectivités territoriales. L'implantation d'unités de restauration a suivi, sans tenir compte d'un seuil minimum de fréquentation.

1 - Des structures surdimensionnées par rapport au besoin

Chaque contrôle a conduit la Cour à identifier une ou plusieurs structures de restauration dont le déficit contribue à dégrader la situation financière de l'activité.

Les restaurants du centre-ville de Rennes : une implantation dans une zone trop concurrentielle

Le CROUS de Rennes compte trois RU dans le centre-ville de Rennes. La Brasserie Hoche (179 places) est située à 500 mètres du RU Fougères (598 places), lui-même situé à 500 mètres du RU Duchesse Anne (470 places). Ces restaurants trop proches les uns des autres se font concurrence, et la fréquentation des RU Fougères et Duchesse Anne diminue tous les ans.

Le restaurant de Saint-Brieuc : une implantation trop éloignée des lieux d'étude

Ce RU de 380 places a été construit en 1995 dans les locaux d'une ancienne gare, située à plus d'un km de l'IUT et du campus universitaire qui regroupent la majorité des étudiants de la ville. Le restaurant a servi 53 500 équivalents-repas en 2013, contre 69 000 en 2008, soit une baisse de 22 %. Sa fréquentation est en déclin et son taux de couverture des dépenses par les ressources propres est le plus mauvais de Bretagne (45 %).

Les restaurants de l'académie de Créteil : des implantations adossées à des unités d'enseignement trop petites

Les unités de Villetaneuse, Marne-la-Vallée, Saint-Denis, Bobigny, proches des grands pôles universitaires, enregistrent un nombre de passages en caisse en forte croissance, tandis que les sites de Seine et Bièvre, et de Fontainebleau voient leur fréquentation nettement diminuer. Certaines structures présentent même un nombre de passages en caisse inférieur à 11 000 par an. Tel est le cas notamment des RU de Montreuil, Tremblay-en-France et Torcy, de la cafétéria de l'IFSI, de la cafétéria « Val d'Europe » et du comptoir de l'Archipel.

Le restaurant du Creusot : une construction surdimensionnée par rapport au besoin

Au Creusot, troisième ville étudiante de Bourgogne, le CROUS gérait un RU situé à 15 minutes à pied des lieux d'enseignement et, de ce fait, peu fréquenté. L'ouverture en 2012 d'un nouveau restaurant, plus proche des lieux d'étude, a été soutenue par les collectivités territoriales. Son dimensionnement (250 places) a cependant été établi sur des hypothèses trop optimistes, avec un objectif de 500 à 550 repas par service.

Ces estimations reposaient également sur l'espoir de capter une clientèle non étudiante, alors que l'offre de restauration collective était déjà importante. Aujourd'hui, la fréquentation se situe autour de 200 repas par jour. Le surdimensionnement du restaurant occasionne des surcoûts que le CROUS doit assumer, car s'il a bénéficié de subventions d'investissement des collectivités pour construire le restaurant, il ne reçoit pas de subventions de fonctionnement. S'y ajoute le loyer de l'ancien restaurant, que le CROUS continue de payer.

2 - Des décisions trop longtemps différées dans les villes moyennes

Les restaurants traditionnels peuvent parfois être convertis en locaux multiservices intégrant une unité de restauration réduite, un espace associatif, des services courants ou un accueil administratif et social²⁵¹. Cependant, dans un contexte budgétaire contraint, l'État doit aussi envisager la fermeture des structures de restauration mal situées ou surdimensionnées. Or, si les CROUS ont abandonné un certain nombre de cafétérias non rentables, la fermeture de restaurants est beaucoup plus rare.

Des solutions existent pour mutualiser les capacités de production et maintenir une offre à tarif social dans les villes moyennes ou les petites villes, à travers des conventions passées avec d'autres organismes publics gérant de la restauration et facturant au coût marginal. En 2013, les 213 restaurants agréés par le réseau ont servi plus de 3,2 millions de repas, pour une dépense des CROUS de 4,14 M€. La subvention d'équilibre s'élève ainsi à 0,91 € en moyenne par repas, contre un coût moyen de 5,36 € pour un repas préparé au CROUS²⁵².

D - Un cadre d'emploi trop rigide des personnels ouvriers

Les CROUS emploient 8 021 personnels ouvriers en CDI²⁵³, dont 60 % travaillent dans la restauration. L'organisation du temps de travail est encadrée par des « dispositions applicables aux personnels ouvriers des œuvres universitaires et scolaires » (DAPOOUS). Le temps de travail journalier peut être modulé (entre cinq et dix heures par jour), mais le temps de travail hebdomadaire doit être compris entre 32 et 43 heures. Or, les variations de fréquentation des restaurants universitaires sont beaucoup plus importantes. Le réseau des CROUS est aussi l'un des rares

²⁵¹ Le CROUS de Bordeaux conduit ainsi un projet de restructuration d'un ancien restaurant universitaire en espace multi-services sur le campus bordelais. Il en va de même pour les CROUS de Grenoble et Montpellier.

²⁵² Ce coût moyen est par ailleurs incomplet. Les calculs effectués par la Cour pour le CROUS de Dijon ont ainsi fait apparaître un coût plus proche de 7,25 € par repas, au lieu des 6,23 € affichés par l'établissement.

²⁵³ ETP au 31 décembre 2013.

secteurs de la restauration collective où les agents travaillent à temps complet, avec des métiers très segmentés²⁵⁴.

Face à une activité de plus en plus cyclique et un cadre d'emploi rigide, les CROUS développent des emplois précaires. Le nombre total d'agents en contrats à durée déterminée (CDD) est passé de 1 239 ETP en 2008 à 1 482 ETP en 2013. Le développement des CDD peut profiter à l'emploi étudiant, comme cela a été constaté à Bordeaux ou à Créteil. Mais ce n'est pas systématique et au niveau de l'ensemble des CROUS, le recours à l'emploi étudiant baisse – les CDD étudiants ne représentent que 681 ETP en 2013, contre 721 ETP en 2008²⁵⁵.

Pour freiner cette tendance, il est indispensable d'assouplir le cadre de gestion des personnels ouvriers en autorisant le recrutement d'agents à temps incomplet, en réduisant le nombre de fiches-métiers et en développant la polyvalence entre les activités d'hébergement et de restauration. Le recours systématique à la gestion en régie directe, au moment où les CROUS développent des activités de restauration rapide et de traiteur, doit aussi être remis en question.

V - Une réorganisation nécessaire

Il ressort des contrôles de la Cour que l'existence d'un réseau d'établissements publics nationaux ne garantit pas un égal accès aux services de vie étudiante. L'offre de logement reste inégalement répartie sur le territoire. Le contrôle d'assiduité des étudiants boursiers est hétérogène. Les situations financières des CROUS sont disparates et certains établissements en difficulté ne peuvent garantir le même niveau de services.

Le réseau peine aussi à s'adapter aux mutations de l'enseignement supérieur. L'année universitaire s'est raccourcie et les étudiants sont devenus plus mobiles en raison du développement des stages et des séjours à l'étranger. Les besoins ont donc évolué, tandis que l'organisation et les modes de gestion du réseau sont restés inchangés. Face à des activités de plus en plus saisonnières, les CROUS privilégient toujours la régie directe et l'emploi de personnels à temps complet. La

²⁵⁴ On ne compte pas moins de 18 fiches-métiers pour les personnels de restauration.

²⁵⁵ Source : bilans sociaux consolidés du réseau.

faible capacité d'investissement du réseau limite ses possibilités d'adapter ses structures.

Dans le contexte actuel des finances publiques, l'organisation et les modes de gestion des CROUS doivent être adaptés pour dégager des économies de fonctionnement.

A - Réformer les modes de gestion et dégager des économies d'échelle

1 - Des situations financières préoccupantes

Les dépenses de fonctionnement des CROUS augmentent plus vite que leurs recettes et leur résultat a été divisé par deux en cinq ans, passant de 34 M€ en 2008 à 17 M€ en 2013. L'hébergement et la restauration sont deux activités distinctes, qui répondent à des logiques économiques différentes, mais l'équilibre budgétaire des CROUS est global. L'excédent de l'hébergement est donc absorbé par le déficit de la restauration, ce qui menace à terme la capacité du réseau à investir et à entretenir son patrimoine, y compris les résidences étudiantes.

Tableau n° 3 : évolution du budget consolidé du réseau (en M€)

	2008	2013	Evolution 2013/2008
Dépenses de fonctionnement			
Personnel	397,07	429,46	8%
Fonctionnement	490,25	686,34	40%
Total dépenses	887,32	1 115,80	26%
Recettes de fonctionnement			
Subventions de l'État	339,49	386,31	14%
Autres subventions	2,63	8,18	211%
Ressources propres et autres	579,59	738,58	27%
Total recettes	921,71	1 133,07	23%
RESULTAT	34,39	17,28	-50%

Source : Cour des comptes, d'après Rapports annuels de performances 2008-2013

La consolidation des données cache en outre des disparités. Depuis 2008, sept CROUS en déficit ont fait l'objet d'un plan de retour à l'équilibre (Antilles-Guyane, Clermont-Ferrand, Créteil, Grenoble, Limoges, Reims et Rennes). Plusieurs d'entre eux, en particulier Créteil et Antilles-Guyane, doivent en même temps accueillir une forte

proportion d'étudiants issus de milieux défavorisés. D'autres établissements, dont Paris, Bordeaux, Aix-Marseille ou Nantes, sont dans une situation financière plus confortable.

Les CROUS ont enfin contracté vis-à-vis des bailleurs sociaux des engagements hors bilan à hauteur de 1,12 Md€. Ceux-ci n'apparaissent pas dans les comptes des CROUS, mais entraînent des dépenses de remboursements annuels qui ont un impact sur leur équilibre financier. Ils peuvent donc être assimilés à de la dette indirecte.

2 - Réformer les modes de gestion

Pour garantir l'équilibre financier de l'hébergement, les règles de gestion des résidences doivent être assouplies. Les CROUS doivent notamment diversifier leurs publics et développer les courts séjours afin d'optimiser leurs taux d'occupation. L'accueil des publics extérieurs est actuellement encadré par une décision du CNOUS de 2011 et limité à la sphère de l'éducation nationale et de la fonction publique²⁵⁶.

En outre, les CROUS ne construisent généralement pas les résidences qu'ils gèrent, mais supportent l'intégralité du risque financier. Ils paient des frais de gestion élevés aux bailleurs propriétaires ainsi que des provisions annuelles pour l'entretien des résidences, sans que les travaux soient toujours effectués. Les bailleurs peuvent renégocier leurs prêts sans revoir en conséquence la redevance payée par les CROUS. Compte tenu des engagements hors bilan en jeu, les relations avec les bailleurs sociaux doivent être rééquilibrées.

Dans l'activité de restauration, secteur par essence concurrentiel, une réflexion doit être menée sur le mode de gestion des nouvelles structures, qui pourrait inclure, selon les sites, des coopérations avec d'autres collectivités publiques ou des délégations de service à des entreprises privées. La Cour a constaté qu'aucune étude comparative de coûts n'avait été menée en la matière²⁵⁷. La création de nouvelles

²⁵⁶ Fonctionnaires, stagiaires de la formation continue, associations et syndicats d'étudiants ou d'agents publics, passagers ou personnels d'entreprise ayant à traiter avec les CROUS ou les établissements d'enseignement supérieur, participants à des échanges internationaux, élèves en voyage scolaire.

²⁵⁷ Au sein du réseau, trois marchés avec des entreprises privées ont été recensés, pour un coût moyen par repas compris entre 5,14 € et 7,50 €. Ce prix est dans la fourchette du prix de revient en coûts complets des repas produits par les CROUS.

structures, compte tenu de leur poids pour le budget de l'État, devrait être revue sur la base de ce type d'études.

3 - Revoir l'organisation pour dégager des économies

L'organisation actuelle des CROUS, calquée sur le découpage académique, apparaît aujourd'hui déconnectée des bassins de vie universitaire. La réforme territoriale, qui est en projet, dessine une nouvelle organisation des territoires et des compétences des régions. S'agissant du monde universitaire, des fusions d'universités et des regroupements sont en cours. Dans ce contexte, le réseau des œuvres ne peut faire l'économie d'une réflexion sur sa propre organisation territoriale.

Les CROUS se sont déjà engagés dans des mutualisations de moyens. Six plateformes interrégionales d'achats ont été créées et le CNOUS travaille à la mise en place de marchés publics nationaux. Une plateforme d'instruction des dossiers de bourses commune à la région Île-de-France est également expérimentée depuis 2012.

À court terme, le regroupement de certains CROUS permettrait de dégager des économies sur les fonctions support des services centraux (finances, ressources humaines, immobilier) sans supprimer les accueils de proximité. Cette option concerne particulièrement les CROUS de Dijon et Besançon et ceux de Caen et Rouen, situés dans des académies où les universités se sont engagées dans un processus de regroupement interrégional. Un autre regroupement est envisagé entre les universités des régions Bretagne et Pays de la Loire, qui pourrait conduire à la fusion des CROUS de Rennes et Nantes.

Le contrôle du CROUS de Créteil a par ailleurs montré que les problématiques spécifiques à l'Île-de-France plaident pour une fusion des CROUS de Versailles, Paris et Créteil ou pour une mutualisation de leurs moyens, notamment en termes de logement étudiant. L'organisation des CROUS par académie, qui date de 1971, est devenue inadaptée alors que la gestion du logement et l'implantation de nouvelles résidences s'appréhendent à l'échelle régionale. Les difficultés structurelles des CROUS de Versailles et Créteil contrastent avec la situation financière très favorable du CROUS de Paris. De tels regroupements faciliteraient la péréquation des moyens et une coordination des stratégies de développement.

B - Vers un transfert des activités des CROUS

Deux pistes d'évolutions pourraient être explorées à plus long terme : confier les missions du réseau aux communautés d'universités et établissements (COMUE), ou décentraliser et confier les compétences des CROUS aux conseils régionaux à la suite de la nouvelle réforme territoriale.

Les régions s'impliquent dans le logement étudiant et gèrent déjà les personnels techniciens, ouvriers et de services des lycées. Toutefois, l'élaboration d'un projet commun de vie étudiante au niveau des établissements d'enseignement supérieur peut seule permettre de développer une stratégie complète de réussite éducative et une vision globale des services rendus aux étudiants. La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche va dans ce sens, en prévoyant l'élaboration d'un projet commun d'amélioration de la qualité de la vie étudiante dans chaque COMUE. Ce domaine reste toutefois au second plan par rapport aux coopérations qui se nouent en matière de recherche et de formation.

À l'heure actuelle, le calendrier universitaire a un impact sur l'équilibre économique de la restauration, mais les universités, qui n'ont pas la charge de cette activité, ne sont pas incitées à prendre les mesures propres à encourager la fréquentation des restaurants. Il en va de même pour le contrôle d'assiduité des étudiants boursiers, pour lequel les établissements d'enseignement supérieur sont déresponsabilisés.

L'imbrication des compétences en matière d'aide sociale et d'action culturelle nuit à la lisibilité de l'offre et crée des doublons. Le soutien aux associations étudiantes est pris en charge à la fois par les services d'action culturelle des CROUS et par les universités à travers le Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE). En matière d'action sociale, les CROUS gèrent un fonds national d'aide d'urgence et emploient 175 assistantes sociales. Les universités disposent de leurs propres services sociaux, qui peuvent être ou non regroupés avec ceux des CROUS en services communs. Une part du FSDIE peut être affectée à de l'aide d'urgence, sans coordination avec les versements effectués par les CROUS.

Enfin, l'amélioration de l'accueil des étudiants étrangers passe par une bonne coordination entre les universités, Campus France et le réseau des œuvres, qui loge 25 % d'étudiants étrangers dans son parc et qui a conservé des services « étudiants internationaux » dans les CROUS de

taille importante comme Paris, Lyon, Aix-Marseille, Lille ou Bordeaux et des « cellules internationales » dans les établissements de taille moyenne.

Une fois les regroupements stabilisés, l'intégration des activités des CROUS au sein des communautés d'universités et établissements permettrait de mieux contrôler l'assiduité des boursiers, de supprimer les doublons inutiles, et d'offrir un interlocuteur unique aux étudiants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les CROUS peinent à s'adapter aux nouveaux rythmes universitaires et l'organisation en réseau ne garantit pas un égal traitement des étudiants sur le territoire. Le contrôle d'assiduité, qui est la contrepartie du bénéfice des bourses, est notamment conduit de façon inefficace et inéquitable.

En matière de logement étudiant, les CROUS ont développé leur parc mais l'offre est insuffisante et mal répartie et l'équilibre financier de cette activité reste fragile. La restauration universitaire est devenue une prestation coûteuse, dont le déficit s'accroît. Le cadre national de gestion des personnels ouvriers n'est plus adapté au caractère cyclique de la restauration, et conduit les CROUS à créer des emplois précaires.

À long terme, seule une meilleure implication des établissements d'enseignement supérieur et de leurs groupements peut conduire à l'élaboration d'une conception globale des services rendus aux étudiants sur un même territoire.

Le déficit de la restauration et l'équilibre fragile de l'hébergement nécessitent toutefois des réformes structurelles à court terme. Ces constatations conduisent la Cour en conséquence à formuler les recommandations suivantes :

- 1. réformer la définition et la mise en œuvre du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers ;*
 - 2. concentrer les nouvelles constructions de résidences universitaires sur les zones déficitaires ;*
 - 3. revoir les relations contractuelles avec les bailleurs sociaux pour assurer l'entretien du patrimoine ;*
 - 4. fermer les installations d'hébergement et de restauration trop peu fréquentées ;*
 - 5. assouplir le cadre de gestion des personnels ouvriers ;*
 - 6. fusionner les CROUS d'Île-de-France.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	469
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget auprès du ministre.....	473
Réponse du président de la conférence des présidents d'Université.....	474
Réponse du directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)	478
Réponse du directeur du CROUS d'Aix-Marseille.....	494
Réponse du directeur du CROUS d'Amiens-Picardie	498
Réponse de la directrice du CROUS d'Antilles Guyane	499
Réponse de la directrice du CROUS de Besançon	499
Réponse du directeur du CROUS de Bordeaux	499
Réponse de la directrice du CROUS de Caen.....	499
Réponse du directeur du CROUS de Clermont-Ferrand.....	499
Réponse du directeur du CROUS de Versailles.....	500
Réponse commune des CROUS de Créteil-Paris-Versailles	505
Réponse du directeur du CROUS de Grenoble.....	515
Réponse du directeur du CROUS de La Réunion.....	519
Réponse du directeur du CROUS de Lille	519
Réponse du directeur du CROUS de Lyon Saint-Étienne	519
Réponse du directeur du CROUS de Montpellier.....	519
Réponse du directeur du CROUS de Nantes	520
Réponse de la directrice du CROUS d'Orléans-Tours	520
Réponse du directeur du CROUS de Rouen	520
Réponse de la directrice du CROUS de Toulouse-Midi-Pyrénées	520

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur du CROUS de Corse
Directeur du CROUS de Dijon
Directeur du CROUS de Limoges
Directeur du CROUS de Nancy-Metz
Directeur du CROUS de Nice
Directeur du CROUS de Poitiers
Directeur du CROUS de Reims
Directeur du CROUS de Rennes
Directeur du CROUS de Strasbourg

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Je souhaite en premier lieu rappeler les progrès réalisés et les résultats obtenus par le réseau des œuvres tant en matière d'efficacité et d'efficience qu'en matière de services rendus aux étudiants dont faisaient état les précédents rapports de la Cour. Il a géré avec efficacité :

- l'augmentation importante du nombre des boursiers, qui sont passés de 527 090 en 2008 à 640 950 en 2013, tout en améliorant les délais d'instruction des dossiers et de mise en paiement des bourses ;*
- quatre réformes des aides aux étudiants, sur la période 2008 à 2014 ;*
- la mutualisation entre les CROUS notamment en matière d'achat, de norme de construction de résidence et de partage d'un système d'information modernisé, qui a été source d'économies.*

Par ailleurs, le rapport indique que « le ministère ne formule pas d'orientation stratégique pour le réseau des CROUS, ni pour la vie étudiante ».

Or, mon département ministériel a donné ces derniers mois des orientations stratégiques aux établissements d'enseignement supérieur et au réseau en matière de politique de santé, de développement de l'engagement étudiant, de développement des pratiques culturelles des étudiants, de développement de l'emploi étudiant ou de politique d'aide sociale.

En outre, il a fait inscrire dans la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (articles L. 718-4 et L. 718-5 du code de l'éducation) que, sur un territoire donné, les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du MENESR et les organismes de recherche partenaires coordonnent leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert. Cette coordination porte également sur la vie étudiante. L'établissement d'enseignement supérieur chargé d'organiser la coordination territoriale élabore avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires un projet d'amélioration de la qualité de la vie étudiante et de promotion sociale sur le territoire, en associant l'ensemble des établissements partenaires.

Pour accompagner cette démarche, le ministère a adressé une note méthodologique aux établissements en leur rappelant que la vie étudiante doit être entendue dans une acception globale : la restauration, le logement, la politique sociale et de santé, les projets relatifs à

l'amélioration des rythmes étudiants (quotidien, avec la pause méridienne, comme hebdomadaire et annuel), au transport, aux pratiques culturelles et sportives ou encore le développement de la participation et de l'engagement étudiants.

Par ailleurs, la diversité de la population estudiantine doit amener les établissements à intégrer dans leur projet les étudiants en situation de handicap et les étudiants étrangers.

S'agissant des missions du CNOUS, celles-ci ne sont, comme le relève la Cour, qu'imparfaitement précisées par le décret n°87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires. Une clarification des missions est donc nécessaire et le MENESR réécrira, d'ici à la fin de l'année 2015, le décret du 5 mars 1987. Le CNOUS sera clairement investi d'une mission de pilotage du réseau : coordination des CROUS, fixation des objectifs, répartition des moyens et évaluation des résultats.

La Cour présente l'hypothèse d'un transfert des activités des CROUS vers les communautés d'universités et d'établissements (COMUE), voire une décentralisation vers les régions. De tels transferts seraient en contradiction avec la recherche d'économies d'échelle par l'affirmation du pilotage renforcée du CNOUS sur le réseau, la mutualisation des marges, voire la fusion de certains CROUS. En revanche une meilleure coordination avec l'ensemble des acteurs de la vie étudiante est nécessaire au bénéfice des étudiants. C'est dans cet esprit que la loi du 22 juillet 2013 a prévu que les établissements d'enseignement supérieur, une fois regroupés par site, élaborent et mettent en œuvre avec le réseau des œuvres, en y associant les collectivités, un schéma directeur de la vie étudiante.

Les recommandations formulées par la Cour en conclusion de son projet d'insertion appellent de ma part les observations suivantes.

S'agissant de l'assiduité des étudiants boursiers, elle a fait l'objet d'observations dans les différentes études conduites ces dernières années sur le système des aides directes aux étudiants. Plusieurs rapports, dont le rapport de 2006 de la mission d'audit de modernisation sur la gestion des bourses de l'enseignement supérieur, le rapport CIMAP de 2013 sur les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants, le rapport d'audit sur le processus d'allocation et de comptabilisation des bourses de l'enseignement supérieur et le rapport de la Cour sur les comptes et la gestion du CNOUS, soulignent les dysfonctionnements liés aux contrôles de l'assiduité, l'hétérogénéité de l'application des règles, l'inefficacité de certains contrôles et une disparité dans les remboursements des indus.

Le ministère a adressé un courrier à l'ensemble des recteurs et vice-recteurs le 21 juillet 2014 afin de leur rappeler les enjeux d'un contrôle d'assiduité efficient tout au long de l'année et de mettre en place un contrôle de l'inscription pédagogique des étudiants au début du premier semestre : tout étudiant n'ayant pas procédé à son inscription pédagogique à la date qui leur semblera la plus pertinente (au plus tard avant la fin du premier semestre de l'année universitaire) compte tenu des pratiques des établissements devra voir le paiement de sa bourse immédiatement suspendu de façon à limiter les paiements indus et des ordres de reversement portant sur plusieurs mensualités.

Des réunions sont prévues avec les maîtrises d'œuvre des applications gérant d'une part, la scolarité des étudiants et, d'autre part, les demandes de bourse afin d'organiser une meilleure communication entre elles et d'assurer une information immédiate du CROUS en cas de manquement d'un étudiant boursier à son obligation d'assiduité.

Quant à la préconisation de « concentrer les nouvelles constructions de résidences universitaires sur les zones déficitaires », la principale préoccupation du MENESR en matière de logement étudiant est de combattre la pénurie dans les zones de tension (académies déficitaires privilégiées), en construisant de nouveaux logements pour les étudiants et en développant de nouveaux mécanismes pour diversifier une offre répondant à l'ensemble des demandes.

Conformément à l'engagement du Président de la République, le Gouvernement a fixé un objectif de production de 40 000 places nouvelles pendant le quinquennat, prioritairement au sein des régions où le déséquilibre entre offre et demande de logements étudiants est le plus marqué.

Dans le cadre du plan « 40 000 logements », le parc des résidences universitaires des Crous est sollicité pour 30 000 de ces nouveaux logements qui se répartiront géographiquement en priorité dans les six régions où le déficit de logements par rapport au nombre d'étudiants est le plus fort : Île-de-France, Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais.

Dans chaque région, le préfet de région et le ou les recteurs d'académie ont été invités à mettre en place une instance de pilotage afin d'organiser la mutualisation des informations sur l'offre existante et la production de logements pour les étudiants ainsi que la mobilisation de toutes les parties prenantes du logement étudiant.

Enfin, il est à préciser que les obstacles à la réalisation de nouvelles opérations de construction ne tiennent pas à la situation

financière des CROUS, mais au désistement de certaines collectivités territoriales pour le logement étudiant et à la lenteur de certains processus de délivrance des autorisations de construire.

Le MENESR prendra en considération les deux recommandations visant à « revoir les relations contractuelles avec les bailleurs sociaux pour assurer l'entretien du patrimoine » et à « assouplir le cadre de gestion des personnels ouvriers » lors de l'élaboration du contrat d'objectifs de l'opérateur.

S'agissant de la proposition de « fermer les installations d'hébergement et de restauration trop peu fréquentées », il est important de rappeler que le réseau des œuvres s'est engagé dans des réformes touchant à l'harmonisation de bonnes pratiques, l'optimisation et la mutualisation des achats alimentaires et des produits industrialisés, l'harmonisation des références, la professionnalisation des acteurs concernés, la mise en place de nouveaux modèles économiques et la rationalisation de la carte des restaurants universitaires (RU).

Une restauration diversifiée, répondant aux nouvelles attentes des étudiants ainsi qu'aux besoins d'autres composantes de la communauté universitaire, doit être développée.

Concernant la rationalisation de la carte des RU, il est actuellement procédé par le CNOUS à une analyse au cas par cas de la situation des structures de restauration dont le modèle économique est fortement et durablement déficitaire, la fréquentation étudiante faible, ou le coût de réhabilitation trop élevé. La fermeture de certaines de ces structures sera envisagée. En revanche, pour d'autres structures, plusieurs leviers devront être mobilisés afin de réduire fortement leur besoin de financement.

Enfin, sur la question de la fusion des CROUS d'Île-de-France, la mutualisation de certaines missions des CROUS franciliens est déjà effective. C'est ainsi qu'a été mise en place en Île-de-France une plateforme commune pour le dossier social étudiant, que les trois CROUS franciliens ont regroupé leurs achats de denrées alimentaires et qu'une approche conjointe sur le logement étudiant se met en place.

Plus globalement est actuellement à l'étude une mutualisation des fonctions supports entre certains CROUS métropolitains.

La nouvelle organisation territoriale de la République, actuellement en cours de configuration, aura des conséquences sur l'évolution du réseau des œuvres universitaires et scolaires et pourra entraîner des fusions.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET AUPRÈS DU MINISTRE**

Nous avons pris connaissance avec un grand intérêt de l'analyse et des propositions de la Cour. A cet égard, nous appuyons vos préconisations sur la nécessité d'une part, d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'organisation du réseau des œuvres, et, d'autre part, d'améliorer l'efficacité des activités des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

Tout d'abord, la Cour émet un certain nombre de recommandations relatives à l'évolution de la gouvernance et de l'organisation du réseau des œuvres. Il nous apparaît en effet essentiel que la politique de la ville étudiante s'adapte pleinement aux restructurations actuelles du secteur de l'enseignement supérieur, notamment à la création de communautés d'universités et d'établissements (COMUE). Toutefois, préalablement à toute réorganisation territoriale du réseau des œuvres, il nous semble nécessaire de renforcer le pilotage qui doit en être fait par le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), ce qui sera fait à travers la rénovation du décret statutaire de l'établissement. Ce chantier actuellement en cours permettra d'assurer une vision consolidée de la situation financière du réseau et d'en améliorer sa gestion globale.

Cette réflexion ne devra toutefois pas se faire au détriment de la mise en œuvre rapide de rationalisations de sites déjà bien identifiés, comme vous le proposez d'ailleurs pour certains CROUS. Des analyses approfondies seront lancées dès 2015 pour étudier la faisabilité de certains rapprochements dont vous faites état à juste titre.

Nous souscrivons entièrement au diagnostic établi par la Cour sur la gestion des aides directes aux étudiants, suggérant en particulier le renforcement du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers. Les pistes d'amélioration que vous présentez auront d'ailleurs vocation à être discutées avec le ministère, avec pour objectif une application dès la rentrée 2015.

Nous rejoignons également l'analyse apportée par la Cour sur les activités marchandes du réseau. Sur le logement étudiant, les efforts visant à améliorer l'équilibre financier de l'activité doivent être poursuivis pour d'une part, rénover les modalités de gestion des résidences étudiantes, et, d'autre part, rééquilibrer l'offre de logement sur le territoire, ce qui suppose à la fois de concentrer les constructions

nouvelles dans les zones déficitaires et de fermer les résidences trop peu fréquentées.

Sur la restauration étudiante, la nécessaire refonte de son modèle économique doit amener à envisager à la fois la mise en œuvre de nouveaux types de gestion (expérimentation, mutualisation) et la fermeture des structures déficitaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS D'UNIVERSITÉ

La CPU partage un certain nombre des recommandations émises par ce projet mais souhaite néanmoins apporter quelques précisions et éclairages complémentaires à ceux de la Cour.

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires a fait de l'amélioration de son image un axe de son projet stratégique à l'horizon 2020. Il est incontestable qu'il reste du chemin à parcourir pour que l'image « vieillotte » des CROUS, soit complètement gommée.

Néanmoins, au quotidien, sur les campus, les établissements d'enseignement supérieur sont témoins des transformations engagées depuis plusieurs années par le réseau des œuvres : ces transformations permettent d'améliorer le service rendu à la communauté universitaire et de donner une nouvelle image des CROUS.

Je me permettrai de citer quelques exemples :

- *la qualité de la restauration s'est nettement améliorée, les points de vente se sont diversifiés et adaptés aux attentes et aux besoins des étudiants comme des personnels des établissements ;*
- *la politique de rénovation des résidences universitaires a été amplifiée et si, ainsi que le souligne la Cour, le bilan du plan "Anciaux" est contrasté le réseau n'en est pas le principal responsable ;*
- *les activités de tutorat et d'accompagnement des étudiants vers la réussite académique ont été multipliées ;*
- *de nouveaux services, utiles aux étudiants et en partenariat avec les universités ont été développés, tels que les espaces multi-services, les guichets d'accueil au sein des campus ou encore le développement des lieux culturels.*

Voici les sujets qui suscitent des observations de notre part :

- *CROUS et organisation territoriale*

La Cour invite, à juste titre, le réseau des œuvres à réfléchir à « son organisation territoriale ». Cette question a été évoquée entre la CPU et les directeurs de CROUS, réunis par le CNOUS, en septembre 2014.

Le contexte est effectivement propice à un tel questionnement avec la mise en place d'une nouvelle carte des régions et la création des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) en application de la loi du 22 juillet 2013. La CPU estime que la lettre et l'esprit de la loi précitée doivent favoriser une convergence des stratégies des CROUS et des établissements d'enseignement supérieur. En effet le nouvel article L. 718-4 du code de l'éducation prévoit que "l'établissement d'enseignement supérieur chargé d'organiser la coordination territoriale (...) élabore avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires un projet d'amélioration de la qualité de la vie étudiante et de promotion sociale sur le territoire. Ce projet doit présenter une version consolidée des besoins des établissements d'enseignement supérieur implantés sur le territoire en matière de logement étudiant, de transport, de politique sociale et de santé et d'activités culturelles, sportives, sociales et associatives".

La mise en place de schéma directeur de la vie étudiante implique de plus une concertation avec les collectivités territoriales des universités.

Cette rédaction suppose la coordination des stratégies des établissements d'enseignement supérieur organisée autour des COMUE ou regroupements d'universités d'une part et du réseau des œuvres universitaires d'autre part, coordination nécessaire à une plus grande efficacité des politiques de vie étudiante.

Ces rapprochements stratégiques devraient favoriser une réflexion approfondie notamment avant toute décision relative à l'ouverture ou au devenir de sites délocalisés ne permettant pas aux étudiants de bénéficier de dispositifs de vie étudiante bénéfiques à l'épanouissement et à la réussite académique ou difficiles à gérer par les CROUS. En effet, les CROUS devront être informés en amont des modifications d'implantation de formations, décidées en lien avec les évolutions de la carte des formations des établissements car si la décision autonome de création de formation ne saurait dépendre de la seule offre de services, le déficit d'anticipation et de coordination a en effet pu conduire à des décalages

entre l'offre de services par le réseau des œuvres et les besoins effectifs de certains étudiants.

Le rapport pose la question de la pertinence de l'organisation des CROUS par académie : cette question est en effet légitime à l'heure où les universités se regroupent en 25 ensembles sur le territoire national et où le nombre de régions est appelé à diminuer. Face à ce constat, il serait sans doute plus efficace d'envisager une organisation des CROUS en fonction des regroupements d'universités afin d'être en phase avec le potentiel universitaire des territoires.

- **Travail collaboratif entre CROUS et universités**

Au-delà de ces projets d'amélioration de la qualité de la vie étudiante, les évolutions récentes amènent les universités et les CROUS à approfondir leur travail commun.

On peut faire état de :

- *l'accord-cadre CPU/CNOUS signé en janvier 2013 qui propose des collaborations sur tous les sujets de vie étudiante et qui est appelé à être décliné au sein des territoires ;*
- *la constitution des regroupements territoriaux et la passation des premiers contrats de site qui conduisent les établissements d'enseignement supérieur à définir des projets stratégiques à l'échelle de ces regroupements. Visant la réussite académique, les politiques de vie étudiante forment un important volet de ces projets. D'ores et déjà plusieurs universités associent très étroitement les CROUS à ces réflexions, et cette dynamique de collaboration est en train de se diffuser dans tous les territoires ;*
- *le cahier des charges de l'appel à projets Idex/I-Site dans le cadre du PIA2 fait une place importante aux questions de vie étudiante : ceci favorise un travail partenarial entre CROUS et établissements, certains directeurs régionaux des œuvres présidant, par exemple, le groupe de travail « vie étudiante » dans la préparation des réponses des établissements d'enseignement supérieur à cet appel à projets.*

Opérateur de la vie étudiante, le réseau des œuvres est partie prenante du service public de l'enseignement supérieur. En effet, l'article L. 123-2 du code de l'éducation précise que le service public de l'éducation contribue à « l'amélioration des conditions de vie étudiante, à la promotion du sentiment d'appartenance des étudiants à la communauté de leur établissement, au renforcement du lien social et au développement des initiatives collectives ou individuelles en faveur de la solidarité et de l'animation de la vie étudiante ».

Dans ce cadre, le réseau des œuvres a développé les compétences utiles à la bonne réalisation de ces objectifs, en lien de plus en plus étroit avec les universités, notamment leur commission de la formation et de la vie universitaire. L'article L. 712-6-1 du code de l'éducation indique à ce titre que « la commission formation et vie universitaire du conseil académique (...) adopte les mesures de nature à améliorer les conditions de vie et de travail (...) notamment les mesures relatives (...) aux œuvres universitaires et scolaires ».

De plus, l'existence dans les universités et dans les CROUS de vice-présidents étudiants facilitent les échanges.

La CPU, au vu de la pluralité d'objectifs et de missions confiés aux établissements d'enseignement supérieur, se félicite qu'ils puissent disposer, à leurs côtés, d'un opérateur doté de compétences spécialisées. La question n'est pas de savoir si les CROUS doivent intégrer les universités mais comment les relations entre les deux peuvent être optimisées.

- *Universités et contrôle d'assiduité des étudiants boursiers*

Aujourd'hui les contrôles d'assiduité sont principalement réalisés à partir des étudiants présents aux examens. Le contrôle de l'assiduité qui relève de la responsabilité des établissements pose en premier lieu le problème de sa définition (présence aux examens ?, présence aux TD et aux TP?...). La définition de l'assiduité, et donc des modalités de son contrôle donnent effectivement lieu à des pratiques hétérogènes. L'enjeu est d'abord d'améliorer l'accompagnement pédagogique de tous les étudiants, car l'assiduité est une des conditions de leur réussite alors que l'absentéisme manifeste souvent une difficulté à s'intégrer au cursus.

L'impact sur le versement ou non des bourses n'est qu'une des facettes du problème, mais la CPU est favorable à ce que l'aide versée aux étudiants pour financer leur réussite ait pour contrepartie leur engagement dans un parcours studieux. Elle a engagé une concertation avec le ministère en vue de clarifier la définition de l'assiduité, les modalités de son contrôle et à favoriser la bonne information des CROUS, pour que ceux-ci, au bout de la chaîne, puissent traiter correctement et rapidement les dossiers des étudiants boursiers ne procédant pas à leur inscription pédagogique ou ceux des étudiants n'assistant pas aux examens.

- *Universités, CROUS et rythmes universitaires*

Les rythmes étudiants sont corrélés à ceux des universités, que ce soit dans la journée (pause méridienne), dans la semaine ou dans l'année (périodes de révisions, d'examens, de stages, etc.).

Ces rythmes ont donc un impact sur la qualité de la prestation rendue, sur les équilibres économiques des CROUS ainsi que sur l'organisation des services proposés par les CROUS aux étudiants : logement, service social, service culturel, restauration.

Sur ce dernier point, les CROUS, souvent en lien avec les universités, ont conçu et déployé une offre de restauration « diversifiée », installant des structures plus légères que les restaurants universitaires « traditionnels ». Le développement de cafétérias, par exemple, a également permis d'améliorer les conditions de vie et d'étude des étudiants des sites dits « délocalisés », éloignés des campus voire des villes universitaires répondant ainsi pleinement à la mission de service public des CROUS décrite précédemment.

Une coordination plus importante entre les universités, les CROUS et les collectivités territoriales est nécessaire. La démonstration d'un volontarisme politique et administratif, à travers les contrats de site par exemple, sera certainement incitative.

Pour conclure et dans l'esprit de l'accord cadre CPU/CNOUS, les mutualisations vont être renforcées entre CROUS et établissements d'enseignement supérieur, coordonnées à l'échelle territoriale, au bénéfice de l'ensemble des étudiants.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE NATIONAL DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES (CNOUS)

Je tiens à souligner que la réponse qui vous est adressée est celle de l'ensemble du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Le Cnous et les 28 Crous ont en effet adopté une démarche concertée et coordonnée afin de répondre aux observations de la Cour des comptes.

En conséquence, la réponse du Centre national des œuvres universitaires et scolaires excède, de manière logique, le nombre limitatif de pages indiqué par la Cour. En complément de la réponse du Cnous, vous sont également communiqués un nombre limité de réponses de directeurs de Crous, visant à appuyer et illustrer sur certains points les constats et arguments présentés par la réponse de la tête de réseau. La

coordination des réponses assurée par le Cnous vous permettra de disposer d'un volume de réponses sensiblement moindre qu'il ne l'aurait été si vous aviez été adressées les réponses circonstanciées des 28 Crous et du Cnous.

Au-delà de ces éléments relatifs à la méthode adoptée, le projet d'insertion de la Cour s'inscrit en cohérence avec les orientations stratégiques poursuivies par le réseau : la modernisation jugée indispensable par la Cour est déjà engagée depuis plusieurs années et ne cesse de s'accélérer. C'est d'ailleurs parce que ces évolutions sont à l'œuvre que le réseau partage aisément plusieurs des recommandations formulées par la Cour.

Il est toutefois profondément regrettable que le rapport fasse abstraction de l'importance des efforts accomplis et des progrès réalisés depuis plusieurs années, et ce d'autant plus que les contrôles de la Cour sur lesquels se fonde le présent projet d'insertion les avaient salués. Par ailleurs, certaines observations portent des appréciations contestables et de surcroît mal étayées.

J'attire plus particulièrement votre attention sur la demande du réseau relatif au titre du développement consacré à la stratégie de diversification de l'offre de restauration mise en place par le réseau des œuvres (« une diversification des prestations aux limites du service public »), ainsi qu'au dernier paragraphe de ce développement. Je vous demande de bien vouloir modifier les formulations retenues.

Comme la réponse le souligne de manière circonstanciée, cette appréciation portée par la Cour est d'autant plus contestable qu'elle n'est pas argumentée. Sa publication pourrait être préjudiciable au réseau, en tant qu'elle contredit radicalement la stratégie mise en œuvre pour améliorer l'équilibre économique de l'activité restauration, en application des orientations fixées au réseau par les ministères chargés de l'enseignement supérieur et du budget.

La réponse adressée à la Cour des comptes par le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) est celle de l'ensemble du réseau des œuvres universitaires et scolaires, composé du Centre national et des 28 Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), qui ont adopté une démarche concertée et coordonnée afin de répondre aux observations du projet d'insertion de la Cour consacrée au réseau des œuvres universitaires et scolaires.

En son nom, le Cnous signale que la modernisation jugée indispensable par la Cour est, fort heureusement, déjà engagée depuis plusieurs années. Il lui est donc aisé d'approuver plusieurs

recommandations formulées par la Cour : elles sont en cours de déploiement, ce qu'atteste notamment les orientations stratégiques adoptées par l'établissement et son dernier bilan d'activité.

Le réseau regrette en corollaire que le rapport fasse abstraction de l'importance des efforts accomplis et des progrès réalisés depuis plusieurs années. Ces regrets sont d'autant plus profonds que ces efforts avaient été salués par les contrôles de la Cour sur lesquels se fonde le présent rapport. Par ailleurs, certaines observations du rapport portent des appréciations contestables et de surcroît mal étayées.

Le travail systématique engagé par le réseau permet non seulement de conduire de véritables réformes structurelles, mais aussi de répondre aux besoins d'accompagnement des étudiants, tels qu'exprimés par leurs représentants, les chefs d'établissements d'enseignement supérieur et le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Compte tenu de son impact majeur sur la réussite dans les études, l'amélioration des conditions de vie étudiante est une priorité des politiques publiques, régulièrement réaffirmée.

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires, opérateur historique de l'État au service de la vie étudiante

** Des missions historiquement centrées sur trois activités principales mais élargies à de nouveaux services de vie étudiante*

Si les missions des Crous sont centrées sur les activités principales que constituent l'attribution des aides financières directes aux étudiants, le logement et la restauration, les Crous ont développé de nombreux autres services afin d'améliorer les conditions de vie des étudiants. Outre les services d'action sociale et de soutien aux initiatives culturelles, les Crous facilitent la recherche d'emplois étudiants compatibles avec le bon déroulement des études, soutiennent les initiatives étudiantes et la vie associative, encouragent la pratique sportive, développent des dispositifs afin de faciliter l'accès au logement de tous les étudiants. La centrale du logement étudiant du réseau des œuvres (Lokaviz) permet aux étudiants de trouver un logement adapté à leurs besoins, en proposant une vaste offre de logements tant dans les résidences gérées par les Crous que dans le parc privé. Dernier dispositif en date, la Caution Locative Étudiante (Clé), qui a été généralisée à l'ensemble du territoire à la rentrée universitaire 2014-2015, permet aux étudiants qui sont dépourvus de garants personnels de bénéficier de la garantie de l'État et de surmonter ainsi un obstacle majeur rencontré dans le cadre de la recherche d'un logement.

** La nécessaire révision des textes statutaires pour clarifier le positionnement du Cnous vis-à-vis des Crous*

Tête de réseau des Crous, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) est chargé d'animer, de piloter et de contrôler le réseau des Crous.

Le Cnous partage l'appréciation générale de la Cour : une révision des textes statutaires est nécessaire, afin de clarifier le positionnement du Cnous vis-à-vis des Crous, et d'asseoir solidement sur le plan juridique les missions de pilotage et de contrôle assurées actuellement par la tête de réseau. Cela permettra au Cnous de disposer des leviers nécessaires à l'exercice de ces missions. Ces évolutions conduiraient à formaliser l'existence d'une tutelle déléguée, exercée par le Cnous sur les Crous, sur la demande et pour le compte du ministère chargé de l'enseignement supérieur et du ministère chargé du budget.

Cette révision du décret du 5 mars 1987 permettra également de définir la notion de réseau des œuvres universitaires et scolaires, qui existe en pratique notamment en loi de finances mais n'a pas de fondement juridique et de préciser le champ des missions et des publics qui en sont les bénéficiaires.

L'objectif des ministères de tutelle est de prendre le nouveau décret au cours de l'année 2015.

Des moyens financiers importants consacrés à la vie étudiante, donnant la priorité aux aides directes aux étudiants

Le rapport souligne l'importance des moyens financiers engagés par l'État dans le cadre du programme 231 « Vie étudiante », pour un montant total de 2,33 Mds en 2013. Les efforts financiers réalisés ont toutefois privilégié les aides directes (bourses sur critères sociaux), les aides indirectes (logement et restauration principalement) connaissant une évolution plus contrastée depuis 2011. C'est pourquoi il conviendrait de modifier le dernier paragraphe de l'introduction, qui laisse penser que l'effort financier croissant de l'État a porté sur le budget du réseau des œuvres universitaires, alors qu'il a en réalité concerné les aides directes aux étudiants. Le réseau n'a pour sa part pas bénéficié d'une hausse des dotations de l'État au cours des dernières années. À périmètre constant, et comme de nombreux opérateurs, il a, au contraire, vu se réduire le concours de l'État à son fonctionnement.

Outre les subventions du programme 231, le réseau reçoit également d'autres dotations de l'État, au titre de la gestion et du paiement des bourses sur critères sociaux attribuées par le ministère de

la culture (25,5 M €), la gestion des aides aux concours enseignants (20 M €) jusqu'en juin 2013 puis le versement des bourses de service public – emplois d'avenir professeur, qui lui a succédé.

Le tableau 1 présentant les recettes et dépenses des Crous intègre au sein des 386 M € de subventions de fonctionnement de l'État 85,4 M € d'aides directes aux étudiants gérées par les Crous pour le compte des différents ministères, qui ne font pas partie de la subvention de fonctionnement du réseau. Les 93 M € présentés comme relevant « d'autres subventions d'investissement » incluent en réalité 30 M € de subventions d'investissement et 63 M € d'autres ressources qui ne sauraient être assimilées à de la subvention : il s'agit des emprunts contractés par les Crous et des dépôts de garantie des étudiants logés en résidence universitaire, dépôts qui leur sont remboursés à l'issue de leur bail.

Un soutien financier au logement étudiant, recouvrant des réalités très diverses

Le logement étudiant fait l'objet d'un important soutien financier public, compte tenu de l'importance de faciliter l'accès pour l'étudiant à un logement adapté et abordable, pour que ce dernier puisse poursuivre ses études dans des conditions satisfaisantes et propices à la réussite.

Si le soutien est réel, il recouvre toutefois des réalités sensiblement plus diverses que ne le laisse penser le rapport.

La construction et la réhabilitation de logements étudiants bénéficient de subventions de l'État, dans le cadre des dotations accordées au réseau des œuvres sur le programme 231 et des contrats de plan État – régions (CPER) ainsi que de subventions des collectivités territoriales.

La majeure partie des constructions de logements étudiants repose toutefois, comme le logement social classique, sur l'emprunt à travers les « aides à la pierre » (prêts locatifs sociaux – PLS – ou, très minoritairement, prêts locatifs à usage social – PLUS). Ces prêts, contractés par les bailleurs sociaux désignés comme maîtres d'ouvrage par les Crous dans le cadre de procédures d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public, sont remboursés par les Crous dans le cadre des loyers versés aux bailleurs.

Enfin, les 7,4 % d'étudiants logés dans les résidences gérées par les Crous bénéficient des aides personnelles au logement dans les conditions de droit commun, comme l'ensemble des étudiants décohabitants, qu'ils soient logés dans le parc privé ou public. Ces aides

sont destinées à limiter le montant du loyer restant à la charge de l'étudiant.

Compte tenu de leur nature d'aide personnelle et de leur montant dépendant des ressources de l'étudiant, ces aides ne peuvent donc en aucun cas être présentées comme un financement public accordé aux Crous.

La nécessité d'une meilleure coordination des différents acteurs de la vie étudiante

Une pluralité d'acteurs est logiquement impliquée dans le champ de la vie étudiante. Sous l'effet, notamment, de la massification et de la diversification des profils, les problématiques de vie étudiante se sont élargies : la santé, les transports, l'accès à la culture, le soutien aux initiatives étudiantes sont des dimensions que la puissance publique, dans sa pluralité, a décidé d'investir afin d'offrir à tous les étudiants les mêmes chances de réussite. Aux côtés des opérateurs historiques de la politique de vie étudiante que sont les Crous, établissements d'enseignement supérieur et collectivités territoriales se sont mobilisées, inégalement selon les territoires.

La multiplication des opérateurs de services aux étudiants que paraît regretter la Cour est la conséquence logique de la massification de l'enseignement supérieur et de la diversification des profils étudiants. L'amélioration de l'efficacité des politiques publiques ne viendra pas d'une rationalisation par la disparition de certains acteurs, mais par une meilleure coordination entre eux. Le réseau des œuvres entend assumer son rôle central d'opérateur de la vie étudiante, en s'appuyant sur le nouveau contexte législatif et réglementaire.

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a en effet prévu que les établissements d'enseignement supérieur, une fois regroupés tels que programmés par site, élaborent et mettent en œuvre en partenariat avec les Crous des schémas d'amélioration de la vie étudiante. Le réseau des œuvres, porteur de nombreux services de vie étudiante, souhaite s'investir activement dans les politiques de site progressivement mises en place, développer ses activités, contribuer sur certains sites à des expérimentations exemplaires et répondre ainsi aux attentes des étudiants et de leurs partenaires. Il se positionne ainsi non seulement en opérateur mais aussi en agenceur de services de vie étudiante, en étroite coordination avec ses partenaires.

Un contrôle d'assiduité à renforcer

Un suivi plus rigoureux de l'assiduité de l'ensemble des étudiants, qu'ils soient ou non boursiers, contribue à la réussite dans les études. Il permet en effet de repérer les situations éventuelles de décrochage et de définir un accompagnement pédagogique adapté au regard des difficultés constatées.

Contrairement à ce que peut laisser penser le projet de rapport, le réseau des œuvres universitaires n'est pas en charge du contrôle d'assiduité. Il ne relève évidemment pas de sa compétence de définir ce qu'est l'assiduité sur le plan pédagogique. Son intervention se situe en aval du processus. Ce sont les établissements d'enseignement supérieur qui ont seuls la capacité de vérifier l'assiduité des étudiants, dont les boursiers. Cette étape est évidemment préalable et décisive. Les Crous en sont totalement tributaires. De même, l'émission des ordres de reversement des bourses relève de la compétence des recteurs en tant qu'ordonnateurs, qui décident également des annulations partielles ou totales de la dette.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur s'est engagé à mieux définir la notion d'assiduité et de systématiser l'application des textes, actuellement très incertaine et hétérogène. Il associe au travail engagé l'ensemble des acteurs, y compris le réseau des œuvres universitaires. Le réseau entend s'impliquer activement aux côtés des Recteurs et des établissements d'enseignement supérieur afin de faciliter la mise en œuvre plus harmonieuse, plus rigoureuse et donc plus équitable du contrôle d'assiduité, au regard des insuffisances actuellement constatées.

Une offre de logements étudiants en développement et une activité dont l'équilibre financier s'est sensiblement amélioré

Des efforts majeurs engagés en vue de réhabiliter et développer le parc de logements étudiants

Face à la démocratisation de l'accès aux études supérieures et à la forte croissance de la population étudiante en résultant, l'offre sociale de logements étudiants demeure encore trop modeste dans plusieurs zones tendues. Les difficultés sont nombreuses. Elles ne sont pas spécifiques au logement étudiant, mais concernent l'ensemble du logement social, comme la Cour l'a observé dans plusieurs de ses publications. Les Crous déplorent en outre la faiblesse des leviers juridiques dont ils disposent pour réaliser leurs objectifs.

L'état des lieux présenté par le rapport met, cela dit, peu en évidence l'importance des efforts engagés pour accroître l'offre de logements et sa qualité. Si les objectifs ambitieux fixés dans le cadre du plan Anciaux n'ont pas été pleinement atteints, le réseau des œuvres a réhabilité 70 % des résidences existantes et construit 62 % des logements prévus depuis 2006. A titre d'exemple, le protocole conclu entre le CNOUS, le CROUS de Bordeaux, l'État et la Région Aquitaine sur la période 2008-2013 a ainsi considérablement accéléré la construction de logements étudiants sur ce territoire. Avec le soutien déterminé de la Ville de Paris, le Crous de la capitale a vu son parc de logement tripler en dix ans, même si les besoins inassouvis demeurent considérables.

Depuis 2012, dans la continuité du plan Anciaux, le gouvernement a fixé un objectif de construction ou de mise en chantier de 40 000 places nouvelles d'ici 2017-2018, tous opérateurs confondus, et prioritairement au sein des six régions où le déséquilibre entre offre et demande de logements étudiants est le plus marqué : Ile-de-France, Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais. Dans le cadre de ce plan, le réseau des œuvres a programmé la construction de 26 000 à 29 000 logements nouveaux, concentrée sur les zones tendues. La recommandation de la Cour porte ainsi sur une action déjà engagée.

En revanche, le Cnous partage les interrogations de la Cour sur la pertinence des dispositifs très favorables aux résidences privées et qui pourraient être mieux ciblés.

Un équilibre financier de l'activité d'hébergement en amélioration nette

Le rapport présente de façon très contestable l'équilibre financier de l'activité d'hébergement des Crous comme fragile et dépendant des aides au logement.

L'augmentation du chiffre d'affaires de 328,6 M € à 428,2 M € entre 2008 et 2013, soit 30 % (et non 27 % comme indiqué par le rapport) témoigne de l'amélioration sensible de l'équilibre financier de l'activité, de même que la progression du taux de couverture des dépenses par les ressources propres. Seuls 9 Crous conservent encore un déficit d'exploitation en hébergement en 2013. Dans le même temps, tant les aides personnelles au logement que l'indice de révision des loyers ont peu progressé.

Les aides au logement, APL et ALS, ne sauraient en aucun cas être assimilées à un mode de financement de l'activité d'hébergement des Crous. Il s'agit d'aides personnelles, versées sous conditions de

ressources aux ménages modestes, y compris les étudiants décohabitants, qu'ils soient logés dans le parc public ou privé. Comme la Cour elle-même l'a souligné à plusieurs reprises dans le cadre de ses rapports publics annuels, ces aides poursuivent avant tout une finalité sociale et visent à réduire le taux d'effort net des bénéficiaires, en diminuant le montant du loyer restant à leur charge. Elles constituent, dans le cadre de la politique du logement, un instrument de soutien à la demande qu'elles contribuent à solvabiliser. Compte tenu de l'existence d'un marché du logement, toute action sur la demande a des effets sur l'offre et réciproquement ; les bailleurs privés et sociaux, dont les Crous, en sont les bénéficiaires indirects, au même titre que les différents acteurs du secteur du bâtiment.

Dans ce contexte, l'équilibre économique de l'activité hébergement des Crous repose non sur les aides financières dont peuvent bénéficier les étudiants, mais sur la capacité du réseau à proposer une offre de logements adaptée aux attentes des étudiants en termes de confort, de montant de loyers et de proximité des sites universitaires, ainsi que sur l'optimisation du taux d'occupation des logements étudiants. L'évolution des rythmes universitaires (mobilité plus forte des étudiants, développement des stages et séjours à l'étranger, absence d'allongement de la durée effective de l'année universitaire malgré l'octroi du dixième mois de bourse) conduit à un taux d'occupation à la baisse au cours du 2ème semestre de l'année universitaire et très faible durant l'été. Ce qui amène les Crous à développer l'hébergement pour courts et moyens séjours, avec une diversification des publics accueillis, en particulier pendant la période estivale.

La nécessité de rééquilibrer les relations avec les bailleurs sociaux et de définir une stratégie de maintenance du patrimoine

Le réseau partage le constat du déséquilibre fréquent des relations entre bailleurs sociaux et Crous, au détriment de ces derniers. Dans certains cas, les Crous font face à une inexécution contractuelle de ses obligations par le bailleur social, notamment en ce qui concerne la procédure de gestion des provisions destinées à assurer l'entretien du patrimoine (provisions pour renouvellement des composants, qui se sont substituées aux provisions pour grosses réparations).

Un groupe de travail réuni dès 2009 par le CNOUS avec le concours de l'Union sociale pour l'habitat (USH) a permis une première vague de renégociation avec les bailleurs sociaux sur des bases transparentes afin notamment d'obtenir un meilleur suivi de la gestion des provisions dans les conventions existantes.

Le travail ainsi engagé se poursuit au sein du réseau pour établir une nouvelle convention-type de location, tenant compte des difficultés constatées dans le cadre des conventions en vigueur et pour poursuivre la renégociation des conventions actuellement en vigueur.

Le réseau a enfin pleinement conscience de l'enjeu majeur que constituent l'élaboration et la mise en œuvre de plans pluriannuels de maintenance de son patrimoine immobilier et entend en faire une priorité.

Une stratégie de restauration visant à mieux répondre aux attentes des étudiants tout en améliorant l'équilibre économique de l'activité

Une tendance à la baisse de la fréquentation étudiante face à l'évolution des rythmes universitaires

La tendance à la baisse de la fréquentation de la restauration universitaire est sensiblement moins prononcée que le projet de rapport ne le laisse supposer. Les modalités de calcul des équivalents-repas ayant été modifiées depuis 2008²⁵⁸. Cet indicateur n'est pas pertinent pour analyser la fréquentation des restaurants universitaires ; par ailleurs, la diminution de la part relative de la restauration dans le chiffre d'affaires total des Crous par rapport à l'hébergement est liée à la hausse sensiblement plus rapide du chiffre d'affaires de cette dernière activité : alors que le chiffre d'affaires de la restauration a augmenté de 5 % entre 2008 et 2013 (de 185,96M € en 2008 à 195,47 M € en 2013), celui de l'hébergement s'est accru de 30 % sur la même période (de 328,6 M € à 428,2 M €).

Depuis plusieurs années, la hausse du chiffre d'affaires de la restauration universitaire reste faible, de l'ordre de 1 à 2% par an, avec une érosion marquée de la restauration dite «traditionnelle», c'est-à-dire un plateau repas complet au prix du ticket étudiant.

Nous assistons de fait à une évolution de la restauration universitaire d'un modèle de collectivité à une activité saisonnière (presque ¾ du chiffre d'affaires en 6 mois) et de type nomade (environ 25% des étudiants ont une pause méridienne inférieure à 45 minutes), du

²⁵⁸ La Cour des comptes a calculé les équivalents-repas en divisant l'ensemble des recettes de la restauration par le tarif étudiant, sans prendre en compte le changement de méthodologie intervenu entre 2008-2009 et 2013-2014. Les équivalents-repas sont désormais calculés en divisant les seules recettes de la restauration étudiante par le tarif étudiant, afin de ne pas prendre en compte les recettes de la restauration administrative et exceptionnelle, qui ne concernent pas le public étudiant.

fait de la modification des rythmes universitaires et de la mobilité étudiante.

C'est à ces évolutions que le réseau des œuvres entend répondre à travers sa stratégie de diversification de l'offre de restauration et d'ouverture à de nouveaux publics.

Une stratégie de diversification de l'offre de restauration pour mieux répondre aux attentes des étudiants et améliorer l'équilibre économique de l'activité

L'évolution du mode de vie de la population estudiantine, les rythmes universitaires et notamment la problématique de la pause méridienne de plus en plus écourtée nécessitent une adaptation permanente de l'offre de restauration, qui doit répondre à des contraintes temporelles très fortes. Le développement de petites unités de restauration rapide repose sur une stratégie réfléchie et délibérée, d'ailleurs présentée dans le cadre du projet stratégique 2020 du réseau des œuvres : toute nouvelle structure de restauration créée doit être économiquement équilibrée. La stratégie de diversification de l'offre de restauration est pleinement en adéquation avec la demande tant des étudiants que de la communauté universitaire et repose sur une recherche d'efficacité économique qui permet de limiter le déficit de l'activité de restauration dans son ensemble.

La nécessaire réduction du besoin de financement des structures lourdement déficitaires

Conscient de la nécessité de réduire le déficit de la restauration, le réseau conduit actuellement une analyse systématique du besoin de financement, structure par structure, afin d'identifier l'ensemble des structures de restauration les plus déficitaires.

En fonction des spécificités des structures ainsi identifiées, plusieurs actions pourront être mises en œuvre. La fermeture des unités les plus déficitaires peu fréquentées est à envisager, mais ne peut être décidée qu'au cas par cas, car elle peut s'avérer non opportune dans certaines configurations : seule unité de restauration sur une zone à potentiel étudiant non négligeable ; unité assurant, au-delà de ses propres besoins, la production pour d'autres unités satellites dont la performance économique est meilleure ; impossibilité de redéployer les personnels sur d'autres unités de restauration, rendant ainsi négatif le bilan économique de la fermeture. Pour les structures de restauration fortement déficitaires qui ne peuvent être fermées, plusieurs leviers seront mobilisés: redimensionnement des outils au regard de la fréquentation,

mutualisation de certaines fonctions, diversification des offres etc..., et ce afin de réduire le besoin de financement de la structure.

La mutualisation des structures de restauration avec d'autres acteurs publics constitue une opportunité intéressante notamment dans les villes moyennes, compte tenu de la part des coûts fixes inhérents à cette activité. Cette mutualisation peut conduire les Crous, soit à accueillir des publics autres qu'étudiants au sein de ses propres structures de restauration, soit à agréer des structures de restauration gérées par d'autres organismes qui accueillent alors des étudiants en complément de leurs usagers. La préexistence ou non d'une structure de restauration du Crous sur le site est bien sûr un critère déterminant en la matière.

Dans ce cadre, le Cnous se félicite que la Cour reprenne son raisonnement et promeuve à son tour la restauration agréée. Dans la mesure où l'agrément est accordé à une structure préexistante, qui va accueillir des étudiants à titre complémentaire, la subvention que versera le Crous est limitée à un coût marginal réduit. L'agrément peut donc constituer une solution adaptée et préférable à l'ouverture d'une nouvelle structure de restauration spécifique au Crous, lorsqu'il s'agit de permettre l'accès à une restauration à tarif social pour les étudiants éloignés des pôles universitaires.

En revanche, l'externalisation de la gestion du service public de restauration étudiante, notamment à travers la mise en place de délégations de service public, ne constitue pas une solution économiquement avantageuse. Le coût de revient total du repas facturé par le délégataire apparaît supérieur à celui d'une production par le Crous. La situation exceptionnelle observée par la Cour à l'ISAT, dans la Nièvre, doit être correctement analysée : si, pour le Crous, le coût de la DSP se trouve effectivement limité, c'est parce que d'autres acteurs publics apportent leur concours. Au total, pour les finances publiques, cette DSP s'avère dans l'établissement considéré plus onéreuse que ne l'aurait été une production par le Crous.

Un cadre d'emploi des personnels ouvriers offrant des marges de manœuvre limitées, à mieux exploiter

Le cadre d'emploi des personnels ouvriers est un quasi-statut, dont les éventuels assouplissements doivent être validés par les trois ministères compétents, en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la fonction publique et du budget. Dès lors, le réseau n'est pas en capacité de décider d'assouplissements de son propre chef. Le Cnous déplore d'ailleurs que la lenteur de la prise de

décisions a, plusieurs fois déjà, pénalisé fortement les négociations sociales qu'il entendait conduire pour gagner en efficacité grâce à des évolutions du cadre d'emploi.

Etablies au niveau national en concertation avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives, les fiches-métiers ne constituent pas un obstacle à la bonne gestion des ressources humaines du réseau. Elles reflètent la nécessité de tenir compte d'une part de la spécialisation rendue nécessaire par la nature et la technicité des tâches et d'autre part de la grande diversité des activités de restauration des Crous (restauration assise classique mais aussi restauration rapide, multi-services et activité traiteur).

Afin de favoriser une meilleure adaptation du dispositif des emplois au caractère cyclique et saisonnier de l'activité de restauration, le réseau entend développer davantage l'annualisation du temps de travail ainsi que la polyvalence des personnels, afin de renforcer l'efficacité et la performance économiques de ces structures. L'emploi temporaire étudiant est également à privilégier afin de faire face aux pics d'activité, par rapport aux contrats à durée déterminée.

Une réorganisation déjà engagée depuis plusieurs années, et qui se poursuit avec détermination

Pleinement conscient des mutations que connaît le paysage de l'enseignement supérieur et des efforts qu'impose la situation des finances publiques, le réseau des œuvres universitaires adapte en profondeur son organisation et ses modes de gestion et entend poursuivre les transformations structurelles ainsi engagées. Le réseau regrette que le rapport fasse si peu état des restructurations en cours depuis plusieurs années, à la différence des contrôles sur lesquels il se fonde.

Des situations financière hétérogènes

Contrairement aux chiffres retenus par le rapport, le résultat consolidé des 28 Crous était inférieur en 2008 au résultat 2013 : 5, 795 M € en 2008 contre 17 M € en 2013. Outre le fait que le périmètre des aides directes dont la gestion est confiée au réseau a sensiblement évolué sur cette période, l'évolution des dépenses à un rythme plus rapide (+26 %) que celle des recettes (+23 %) est en pratique due à la baisse de subvention pour charges de service public.

Comme l'indique la Cour, la situation financière des Crous est hétérogène. Au sein des Crous ayant fait l'objet de plans de retour à l'équilibre depuis 2008, certains Crous ont redressé durablement leur équilibre économique (Clermont-Ferrand, Grenoble), tandis que la

situation d'autres Crous demeure fragile. Fin 2013, 4 Crous présentaient un déficit de fonctionnement, pour un montant total de 1,240M €. Le Cnous accompagne les Crous en difficulté, la mise en œuvre de plans de retour à l'équilibre étant associée, autant que nécessaire, au versement de subventions exceptionnelles de fonctionnement et à des dotations d'investissement accrues, lorsque ces dernières contribuent efficacement au redressement structurel du Crous concerné.

- *Les mutualisations entre Crous, un outil efficient pour adapter le réseau aux contraintes économiques et aux évolutions de l'enseignement supérieur*

Outre l'optimisation du taux d'occupation des résidences à travers l'accueil de nouveaux publics et le développement des courts séjours et la stratégie de diversification de l'offre de restauration précédemment évoquées, le réseau des œuvres conduit une politique de rationalisation des coûts visant à favoriser l'efficience de ces activités.

La professionnalisation et la mutualisation des achats mise en place depuis trois ans commencent à porter ses fruits. Après la mise en place de marchés inter-régionaux en 2012, le réseau des œuvres a conclu plusieurs marchés nationaux mutualisés en matière d'achats alimentaires et para-alimentaires, domaine prioritaire puisqu'il représente près de 100 M € par an. Cette démarche est progressivement étendue aux autres segments d'achats, comme en témoigne l'adhésion des Crous au marché du gaz porté par l'UGAP en 2014.

De même, le réseau vise à conforter l'accélération du rythme d'instruction et de paiement des bourses constatée depuis plusieurs années, tout en améliorant sa productivité. A cette fin, il a mis en place la dématérialisation du dossier social étudiant dans l'ensemble des académies depuis janvier 2014. Cette dématérialisation permet de simplifier et optimiser le traitement des dossiers et de faciliter la relation avec l'étudiant, en réduisant les temps de réponse de façon significative. La mutualisation de la gestion des bourses sur critères sociaux entre les Crous est également favorisée : Les trois Crous franciliens disposent d'une plateforme commune d'instruction et de traitement des dossiers de demandes de bourses, tandis que d'autres Crous s'engagent dans la mutualisation du traitement des mails ou de la réponse aux appels téléphoniques des étudiants (mise en place d'une plateforme téléphonique mutualisée entre les Crous de Lyon, Grenoble et Clermont-Ferrand). Les gains de productivité attendus permettent d'améliorer l'accueil et les services à l'étudiant.

Afin de s'adapter à la recomposition du paysage de l'enseignement supérieur mais aussi à l'évolution de la carte des régions actuellement en cours, le réseau des œuvres retient une approche fonctionnelle plutôt qu'institutionnelle. Cette approche est d'autant plus judicieuse que les évolutions actuelles ne sont pas stabilisées et ne constitueront pas nécessairement in fine un contexte institutionnel homogène, notamment lorsque les regroupements d'établissements ne correspondront pas aux nouvelles régions.

Aussi le Cnous estime que la recommandation préconisant la fusion des trois Crous franciliens méconnaît les obstacles techniques et politiques auxquels pourrait se heurter une telle évolution. Il entend en revanche intensifier les mutualisations entre les Crous, au-delà des actions déjà entreprises. Ceci s'avère particulièrement en Ile-de France, où s'organisent de nouveaux services communs et sont aménagées des unités de production mutualisées. Le mouvement est aussi encouragé dans d'autres régions, surtout lorsque ceci favorise une convergence stratégique avec les regroupements d'établissement d'enseignement supérieur voire les futurs conseils régionaux.

La Cour promeut la fusion de trois Crous au motif de la nécessité d'une péréquation des moyens financiers. Le Cnous partage la finalité, mais observe qu'elle peut être atteinte sans évolution institutionnelle. Les nouveaux critères de la répartition de la subvention de fonctionnement, qui prennent en compte les trajectoires de performance des Crous mais aussi la situation socio-économique des étudiants des différentes académies, ont permis à la subvention du Crous de Créteil d'augmenter de 8 % en 2015, après avoir été stabilisée en 2014, dans un contexte de forte diminution de la subvention totale du réseau. La subvention attribuée au Crous de Paris a, pour sa part, baissé deux années consécutivement.

Des partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur regroupés à renforcer dans le cadre des politiques de site

La Cour évoque un possible transfert des services de la vie étudiante vers d'autres acteurs que les Crous, pistes d'évolutions radicales qui ont déjà été examinées et abandonnées par le passé.

Ainsi, voici près de vingt ans, les universités avaient mené une véritable offensive pour intégrer les Crous en leur sein. Elles ne soutiennent plus cette ambition aujourd'hui. Leur lente appropriation des responsabilités et compétences élargies les amène à mieux cerner des difficultés de gestion qu'elles mésestimaient précédemment. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, les moyens dévolus à la vie

étudiante pourraient de surcroît risquer d'être redéployés vers d'autres champs d'intervention, déstabilisant les dispositifs dont l'utilité est reconnue.

L'essor des regroupements d'établissements constitue néanmoins un contexte institutionnel nouveau, qu'il convient de prendre en compte. A moyen terme, il est désormais possible d'espérer une réelle coordination de l'enseignement supérieur et de la recherche dans chaque territoire, pour une efficacité accrue de la dépense publique et une simplicité d'information et d'accès améliorée pour les usagers. Leur regroupement conforte en outre la responsabilité territoriale des établissements coordonnés, facteur favorable à une meilleure prise en compte des besoins sociaux des étudiants.

Pour autant, ces regroupements d'établissements ne recouvriront pas l'ensemble du périmètre d'intervention des Crous, puisque ces derniers exercent leurs missions envers l'ensemble des étudiants, quels que soient leurs établissements et tout au long de leur parcours de formation.

Dans ce nouveau cadre institutionnel en construction progressive, les efforts des établissements d'enseignement supérieur sont prioritairement et logiquement orientés vers la conception d'une stratégie maîtrisée et réaliste en matière de formation, de recherche et de valorisation. Ils ne cherchent donc pas à se saisir de nouvelles compétences actuellement hors de leur champ. La technicité et les spécificités de la gestion des missions exercées par les Crous sont bien identifiées par les établissements, qui sont conscients de l'intérêt de démarches partenariales intensifiées, mais respectueuses des singularités des acteurs.

L'expertise et la qualité de gestion des Crous étant de mieux en mieux reconnues par les établissements d'enseignement supérieur, ces derniers n'hésitent pas à mutualiser leurs moyens avec ceux des Crous lorsque cela est justifié, voire à leur déléguer certaines missions relevant de leur champ de compétence : l'existence d'un service social unique placé sous la responsabilité du Crous et rassemblant les assistantes sociales du Crous et celles des universités dans trois académies (Aix-Marseille, Montpellier et Paris), la délégation de crédits par les établissements à de nombreux CROUS au titre du volet social du FSDIE²⁵⁹ ou le projet visant à confier la gestion d'un centre de santé au Crous de Lyon sont autant d'illustrations de cette situation.

²⁵⁹ Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes.

La loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche définit un cadre propice à la définition d'une stratégie partenariale et concertée en matière de vie étudiante : elle prévoit que les schémas d'amélioration de la vie étudiante soient élaborés par les établissements regroupés, en association avec les Crous.

Le Cnous et le Crous s'inscrivent de manière volontariste dans cette nouvelle donne. Ils se proposent d'assister les regroupements d'établissements dans l'élaboration de leur stratégie pour la vie étudiante et la vie de campus et, au moment de leur mise en œuvre, de jouer leur rôle d'opérateurs et d'agenceurs de dispositifs.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS D'AIX-MARSEILLE

Je vous informe que la réponse du CNOUS reflète parfaitement mon point de vue sur les différents développements contenus dans le rapport de la Cour. J'ajoute à cette réponse un certain nombre de considérations sur la thématique du logement.

La Cour constate que, pour le développement de l'offre de logements, les CROUS font face à une concurrence importante d'opérateurs publics et privés, dont les locataires bénéficient des aides au logement au même titre que les étudiants logés par le CROUS, et elle relève que ces bailleurs ne sont pas soumis aux mêmes contraintes que les CROUS.

Nous partageons les analyses de la Cour sur ce point :

Le financement des opérations conduites depuis le milieu des années 80 est un financement de droit commun, assuré par les outils de financement du logement social, et ne donne de fait au départ aucun avantage particulier aux CROUS par rapport aux autres intervenants dans le secteur. Même si certains CROUS peuvent ponctuellement, dans les zones les plus tendues, bénéficier de prêts aidés plus intéressants que le PLS, les opérations de constructions de logements étudiants sont en général financées par le PLS, ouvert à toute personne morale, publique ou privée.

Cependant, même dans les cas de figure les plus favorables, c'est seulement lorsque des subventions sont mises en place par l'État et/ou les collectivités locales au travers du CPER ou via des dispositifs spécifiques, que les CROUS bénéficient d'un régime plus favorable que le droit commun, pouvant alors à la fois pratiquer des loyers plus favorables aux étudiants, inférieurs aux plafonds autorisés par la

réglementation, tout en bénéficiant de conditions d'équilibre d'exploitation satisfaisantes, si le montant des subventions est assez élevé : à cet égard, le rapport ANCIAUX de 2004 préconisait (cf p. 42) un montage financier pour les constructions neuves mobilisant 30% de subventions et 70% de prêts aidés. Les CROUS disposeraient de tous les atouts pour faire face à la concurrence d'autres opérateurs et voir leur activité « hébergement » très bien équilibrée, si ces préconisations étaient toujours respectées. Les taux de subventionnement dont bénéficient les opérations portées par les CROUS sont en général inférieurs, mais même avec 20 à 25% de subventions, voire moins en fonction du prix de revient de l'opération, les CROUS gèrent leurs nouvelles résidences sur des bases financièrement saines.

A l'inverse des CROUS, d'autres opérateurs privés du logement social pour étudiants ont une acception plus large du public cible, ce qui leur permet de limiter la vacance des logements, au risque de dénaturer l'objet même des programmes immobiliers qu'ils exploitent. Ils usent également de méthodes bénéfiques à leur équilibre d'exploitation, mais certainement pas à l'intérêt des étudiants et de leurs familles (accorder aux néo-bacheliers des logements début juillet en exigeant le paiement en juillet, alors qu'ils ne seront occupés que début septembre).

La Cour relève également des relations déséquilibrées entre les CROUS et les bailleurs sociaux qui ont construit des résidences dans le cadre de baux emphytéotiques et d'autorisations d'occupation temporaires du domaine public à partir des années 80. Ceux-ci facturent au CROUS des frais de gestion et des provisions pour grosses réparations, alors qu'ils n'honorent pas toujours correctement leurs obligations contractuelles de propriétaires (articles 1719 à 1721 du code civil), tout en ne prenant aucun risque financier, puisque le CROUS est un locataire solvable, qui supporte intégralement la vacance des logements.

Nous partageons ce constat, qui mérite quelques explications :

Lorsque les premiers montages décrits par la Cour sont apparus au milieu des années 80, ils correspondaient à la nécessité de relancer la production de logements étudiants sans recourir aux mécanismes des années 60 et du début des années 70, très coûteux pour les finances publiques, puisque les constructions massives de ces décennies avaient été financées par l'Etat d'abord directement, puis par le biais de bailleurs sociaux remboursés de leurs investissements par des fonds publics. Le défaut majeur de ce système initial tenait dans l'absence de mise en place des outils juridiques et financiers de nature à garantir la pérennité du patrimoine, d'où la dégradation de l'état du parc immobilier

et les besoins massifs en réhabilitation constatés à partir des années 90, qui ont conduit à la mise en place du plan ANCIAUX dans sa dimension de réhabilitation du parc existant de cités universitaires.

Les montages mis en place à partir des années 80 sont des mécanismes de droit commun, copiés sur ceux du logement social familial, moins coûteux pour les finances publiques, et qui sont censés permettre d'assurer la pérennité du patrimoine, à travers la mise en place de provisions d'un montant élevé, puisqu'au terme de quelques années (dix au plus), le taux de provision s'élève le plus souvent à 1% du coût de revient de l'opération, représentant ainsi avec le temps des sommes importantes.

La Cour mentionne les frais de gestion payés par les CROUS. Il est fréquent que ceux-ci atteignent 0,3% du coût de revient de l'opération : rapprochés des loyers pratiqués par les CROUS, ces frais de gestion correspondent souvent à l'équivalent de 5% de remplissage annuel de la résidence, et pèsent donc de manière plus que marginale sur l'équilibre de gestion.

Les provisions pour grosses réparations (« PGR », pour renouvellement des composantes et pour gros entretien, aujourd'hui) sont très souvent l'objet de difficultés tant pour l'obtention des bilans comptables que pour la programmation et la réalisation des travaux nécessaires.

On ajoutera parmi les difficultés, non mentionnées par la Cour, le fait que nombre de conventions, établies il y a 20 ans et plus, ne sont pas basées sur la transparence des coûts et des emprunts mobilisés par les bailleurs, mais sur un forfait de facturation, dont le montant initial et les conditions d'évolution sont défavorables aux CROUS par rapport à la réalité des coûts que connaissent les bailleurs.

L'ensemble de ces constats est en grande partie lié à une expertise insuffisante du réseau des œuvres universitaires au moment de l'élaboration des premiers montages sous régime de bail emphytéotique. Les conventions de location signées à l'époque lient les parties pour des durées longues, et leur renégociation, qui repose seulement sur la bonne volonté des co-contractants, ne va jamais de soi.

Face à ces situations, les CROUS ont toutefois réagi.

De manière ponctuelle : après un contrôle de la Chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon, le CROUS de Montpellier a obtenu la restitution de l'ensemble des PGR constituées pour son parc de résidences construites par l'OPAC de Montpellier.

Dans le cadre d'une résidence livrée en 2011 sous le régime d'AOT, le CROUS d'Aix-Marseille a signé une convention de location stipulant que les provisions sont constituées par le CROUS lui-même, qui assure les obligations du propriétaire. Dans les deux cas, les CROUS constituent donc eux-mêmes les provisions, qu'ils gèrent, en veillant à assurer la maintenance de leur patrimoine.

De manière quasi-systématique, les termes des conventions de location qui ont été conclues dans les années 2000 et au-delà sont plus protecteurs pour les CROUS qui ont accru leur expertise, recourant si nécessaire à des experts immobiliers (notaires, etc.) pour sécuriser leurs documents contractuels ; les conventions au forfait ont fait place à des conventions à la transparence, elles prévoient que les montants de provisions non utilisées par les bailleurs au terme de la durée de la convention sont reversés au CROUS, ce qui limite les risques de thésaurisation des provisions ainsi constituées au profit des bailleurs.

Enfin, la solution la plus radicale pour sortir de la relation parfois difficile avec les bailleurs sociaux dans le cadre d'opérations de construction sur foncier d'État, mais aussi pour réduire les coûts d'investissement et de fonctionnement consiste dans la construction des nouvelles résidences par les CROUS eux-mêmes, en choisissant la voie de la maîtrise d'ouvrage directe.

Cette solution mise en œuvre dès 2012 par le CROUS d'Aix-Marseille pour deux opérations de construction (137 et 350 logements) permet de garantir la maîtrise des coûts et d'éviter, 1) des frais de portage financier au moment de l'investissement initial, 2) les frais de gestion pendant la durée des remboursements, 3) les litiges possibles sur la question des provisions, puisque c'est le CROUS qui provisionne lui-même les sommes nécessaires à la maintenance et au gros entretien de son patrimoine immobilier. Une telle approche est donc bénéfique pour les finances du CROUS, dès lors que l'on considère que l'endettement, réel, qui le touche, doit être comparé à l'endettement hors-bilan mentionné par la Cour, qui est aussi indiscutable et porteur de risques pour l'établissement que l'endettement retracé au bilan.

La mise en œuvre d'une solution aussi innovante ne peut toutefois être mise en œuvre que par des établissements où les besoins en logements sont importants, car elle ne s'improvise pas et demande des compétences importantes en montage d'opération, aussi bien sur le plan administratif, juridique, financier que technique. La possibilité de recours à l'emprunt par le CROUS est, quant à elle, sécurisée par l'expertise menée en amont par les services de la DRFIP qui valident ou non cette possibilité.

L'éligibilité directe des CROUS aux outils de financement du logement social, au PLS en particulier, est de droit commun, mais elle n'est de fait pas encore formalisée par une convention de conventionnement spécifique passée entre l'État et le CROUS pour l'ouverture du droit à l'aide personnalisée au logement. Malgré l'adoption de la loi ALUR du 26 mars 2014, il n'existe pas, à ce jour, de convention de conventionnement État-CROUS spécifique au logement étudiant pour les CROUS qui construisent en maîtrise d'ouvrage directe, et ce vide réglementaire est préjudiciable au montage des opérations.

Il n'en demeure pas moins que la solution de la maîtrise d'ouvrage directe pour la construction neuve n'est pas appelée à devenir le mode opératoire par défaut, et que le recours à des opérateurs, bailleurs sociaux ou équivalent, restera la règle. A cet égard, s'agissant plus globalement du retard pris dans la production de logements, et de la lenteur des opérations de constructions, il convient de mentionner ici un facteur d'alourdissement des procédures d'établissement des AOT, dont le réseau souhaite une modification importante : tout projet de construction dans le cadre d'une AOT dont le montant dépasse 3 M€ doit faire l'objet d'un avis du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et du ministère de l'économie et des finances, ce qui correspond à des projets d'une envergure ridicule, de moins de 50 logements en général : quasiment tous les projets portés par les CROUS dépassent cette jauge. Le réseau souhaite que le seuil de transmission des dossiers soit porté à 20 M€, sachant que les services déconcentrés des ministères (DRFIP à travers les services de France Domaines et du Contrôle financier en région, d'une part, rectorat de l'autre) disposent de l'expertise et des moyens nécessaires pour analyser les projets d'AOT.

Ainsi, il apparaît que la poursuite de l'actualisation et de la simplification de la réglementation s'avère indispensable pour que les CROUS satisfassent les besoins sociaux et les objectifs politiques en matière de production de logements neufs.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS D'AMIENS-PICARDIE

Je vous informe que ma réponse est contenue dans la réponse apportée par le directeur du CNOUS.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CROUS D'ANTILLES
GUYANE**

Je vous prie de bien vouloir noter que la réponse du CROUS des Antilles et de la Guyane est intégrée dans la réponse globale qui vous est transmise par le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CROUS DE BESANÇON

Je vous informe que la réponse du CNOUS qui a adopté une démarche concertée et coordonnée pour répondre aux observations du projet d'insertion de la Cour, reflète mon point de vue sur les différents développements contenus dans le rapport.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE BORDEAUX

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que les observations du CROUS de Bordeaux seront incluses dans la réponse apportée par le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CROUS DE CAEN

J'ai l'honneur de vous informer que je n'ai aucune observation à formuler sur le projet « Le réseau des Crous et la vie étudiante : une modernisation nécessaire » et que je souscris entièrement aux observations qu'a apportées le CNOUS sur le fonctionnement du réseau.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE CLERMONT-
FERRAND**

Ce projet d'insertion n'appelle pas de commentaires de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE VERSAILLES

Sur le positionnement territorial des Crous en région Île-de-France

- *La Région partenaire financier dans le domaine du logement et de la restauration*

- La Région d'Île-de-France est effectivement un partenaire important pour le financement complémentaire du logement et s'est doté d'un schéma Régional de développement pour le logement ... des jeunes. Cette nuance a son importance dès lors que les mécanismes de financement (PLAI) ne sont pas mobilisables par les Crous, contrairement aux bailleurs sociaux qui peuvent ainsi financer plus aisément des opérations.

- Par ailleurs, le cahier des charges, en échange de la subvention régionale est tellement contraignant, qu'il serait parfois plus judicieux de s'en passer. De plus, il nous conduit à favoriser les financements PLS ... moins avantageux pour les étudiants défavorisés. Le reste à charge est très important pour le budget d'un étudiant.

- La Région, les communes et les EPCI sont plutôt favorables pour les constructions de résidences insérées dans le tissu urbain, souvent des quartiers « difficiles » peu attractifs pour nos étudiants. Si légitime soit elle, cette politique est peu propice à une gestion équilibrée des structures où les coûts liés à la sureté sont démesurés et insupportables tant pour le Crous que pour les étudiants. Malgré la tension de la demande observée sur certains secteurs, nous refusons certaines propositions.

- La Région et parfois les Communes (ou EPCI), dans le cadre du développement de l'enseignement supérieur financent et construisent des structures d'enseignement ainsi que de restauration : Meaux, Melun, Montreuil, Tremblay, Serris, quartier du stade à Créteil etc. Le Crous est souvent « imposé » comme gestionnaire, sans être associé à une étude de marché (en réalité ce sont les chiffres optimistes des universités qui sont retenus), sans pouvoir d'intervention sur la définition du mode de production et de distribution. Au final ces structures sont sur calibrées ou inadaptées et ne correspondent pas aux attentes des étudiants. Ces structures sont lourdement déficitaires malgré nos efforts pour rationaliser la gestion.

- *Des liens avec les communes et EPCI assez difficiles à renouer*

La gestion des situations de squats : Cachan, Villiers-sur-Marne, Antony et de résidences insalubres, fortement médiatisées restent très présentes dans la mémoire des élus locaux qui sont au mieux méfiants à l'égard des Crous d'Île-de-France et certains préfèrent favoriser les bailleurs sociaux privés tels ARPEGE, FAC HABITAT ou ESPACIL.

Comme le souligne la Cour, les CROUS d'Île-de-France rencontrent des difficultés en matière de développement immobilier où les montages fonciers, opérationnels et financiers sont d'une grande complexité et requièrent diverses ingénieries difficiles à recruter et trop lourdes financièrement pour un seul CROUS.

De plus, le modèle économique proposé : financement de droit commun, les exigences des collectivités locales envers les aménageurs qui alourdissent les coûts de production de logement, le coût du foncier avec souvent sa dépollution, les conventions dites forfaitaires qui sont au désavantage des Crous (surtout lorsque les taux d'intérêts sont bas) sont autant de facteurs qui expliquent l'équilibre économique souvent déficient de nos conventions.

Une mutualisation au niveau des CROUS d'Île-de-France. (nationale?) de la fonction développement immobilier serait à de nombreux égards source de cohérence, d'économies, de sécurisation juridique et financière des opérations.

Sur les politiques de site et les actions de coopération en cours

- *Les trois Crous ont mis en place des sites visant à être au plus près des étudiants.*

Si les services d'accueil de la vie étudiante sont moins développés que dans les autres académies, nous avons néanmoins mis en place des plates-formes d'accueil et des services locaux qui maillent le territoire, dont celui de Saint Denis. Ce dernier point d'accueil, sans doute moins spectaculaire que d'autres en France, prouve son efficacité sur un territoire extrêmement sensible et souvent abandonné par les services publics. C'est la raison pour laquelle, nous avons redéployés une partie des postes « économisés » lors de la mutualisation du traitement des dossiers de bourses (back office).

- *La plateforme des bourses*

La plateforme est en place depuis trois ans et les résultats sur le traitement des dossiers de bourses s'améliorent notablement. Un travail de collaboration permanente existe entre les trois Crous pour

effectivement améliorer les délais de paiement encore trop longs et l'harmonisation des interprétations juridiques sur les situations particulières.

Enfin, il reste encore à introduire une cellule mutualisée temporaire de réponse au téléphone et aux mèls.

- *Des coopérations en matière d'admission des étudiants dans les résidences à recrutement régional*

Les trois Crous de la Région d'Île-de-France se sont organisés pour offrir aux étudiants, en majorité du Crous de Paris des studios, sans tenir compte des frontières académiques. Cette expérience se prolonge depuis deux ans et trouvé des limites avec la pénurie de logements.

Cependant, de nouvelles opportunités apparaissent comme :

- sur des secteurs comme les hauts de Bièvre ou du Val de Bièvre, riches en logement et moins tendus en offre universitaire.

- La construction de nombreuses résidences, à très grande proximité des Campus de Nanterre et de Saclay notamment devrait libérer des logements dans d'autres résidences placées près de transports en commun rapides pour se rendre sur Paris.

- Plusieurs projets sont en cours d'étude sur la première couronne de Paris et à proximité de lignes de métro desservant Paris.

Si la situation en matière de logement reste tendue, la production de logement dans le cadre du plan 40000 logements étudiants devrait à l'horizon 2017/2018 se détendre significativement. D'où notre prudence pour ne prendre en gestion que des structures bien situées au regard soit des sites universitaires, soit au niveau des transports en commun rapides.

Sur la nécessaire évolution de l'organisation des activités du réseau des œuvres en Région d'Île-de-France.

- *Sur l'organisation ...*

La nécessité de dépasser les frontières académiques ainsi que la nécessité de faire porter un effort particulier sur la Région d'Île-de-France, objectifs qui font consensus, peuvent prendre plusieurs formes :

- une coopération simple mais intensifiée entre les 3 CROUS, sans qu'il soit nécessaire de créer une structure ad hoc, permettrait de respecter les territoires d'intervention de chaque établissement, de profiter du savoir-faire des organisations en place et des partenariats de proximité avec les établissements d'enseignement supérieur, tout en « surmontant », sur des projets précis, les frontières académiques ; cette

hypothèse est cependant limitée en ce qui concerne le portage politique au niveau régional ainsi que l'intégration dans les logiques de COMUE. De plus, il n'est pas certain qu'elle apporte une réponse suffisamment forte aux défis posés par la situation en Île-de-France ;

- une coordination passant par une structure légère (structure de mutualisation ou de « chapeautage », (hiérarchique ou non) qui préserve les territoires d'intervention « classiques » et les prérogatives actuelles de chaque CROUS tout en permettant une meilleure lisibilité au niveau régional ; cette structure de coordination peut être l'émanation des 3 CROUS franciliens et/ou hébergée et pilotée par le CNOUS ; les principaux avantages de cette solution médiane concernent essentiellement les bénéfices que l'on peut attendre d'une mutualisation d'un certain nombre de moyens « rares » (compétences spécifiques notamment) ainsi que de la crédibilité que ses membres pourraient acquérir auprès des décideurs ; les inconvénients tiennent essentiellement aux risques inhérents à la création d'une « superstructure » non réellement décisionnelle, notamment en ce qui concerne la lisibilité de son positionnement ainsi que de sa capacité à coordonner son action avec les équipes des 3 CROUS.

Une dernière solution, peut-être plus à la mesure des enjeux de la reconfiguration du paysage de l'enseignement supérieur français et du nécessaire « plan de rattrapage » massif des infrastructures de la vie étudiante en Île-de-France, consisterait à restructurer totalement l'organisation du Réseau des Œuvres en Région Île-de-France en créant un CROUS régional, doté d'un certain nombre d'antennes fortes (sur le modèle des CROUS) dirigées par un personnel d'encadrement supérieur, au cœur même des nouveaux bassins d'enseignement régionaux en création.

Cette restructuration totale de notre action permettrait de ne plus être tributaire d'un niveau de décision intermédiaire (l'académie) à la fois trop large pour être efficace localement, trop faible pour peser régionalement et trop peu lisible pour nos partenaires comme pour les étudiants.

Les avantages immédiats d'une telle réorganisation sont considérables, en ce qui concerne la lisibilité, le portage politique et la coordination des projets à l'échelle de la Région. On peut également attendre de réels bénéfices en matière de proximité des bassins d'enseignement et des partenaires locaux, d'adaptation de l'organisation du Réseau à la nouvelle donne de l'enseignement supérieur francilien et de renforcement de la position du Réseau des Œuvres au plus près des étudiants.

Cependant, cette structure, pour fonctionner, nécessiterait un portage politique fort de l'État, et il semble nécessaire que son Conseil d'administration soit présidé par un représentant de l'Etat à fort « poids politique », comme pourrait l'être un Recteur Régional pour l'Enseignement Supérieur, sur le modèle, d'une certaine manière, du Préfet de Région.

Les risques liés à la création de ce « CROUS d'Île-de-France » sont les risques « classiques » de toute réorganisation d'ampleur (déstabilisation de l'existant, difficultés à retrouver des méthodes de travail éprouvées...), même si l'amélioration quasi-immédiate de la lisibilité de la nouvelle organisation auprès des collectivités locales, des COMUE, universités, grandes écoles et des étudiants peut en atténuer les effets.

De la même manière, la relation avec les partenaires de l'enseignement secondaire (STS et CPGE essentiellement) devra être repensée dans la mesure où leur fonctionnement restera académique (celui des établissements d'enseignement supérieur ne l'étant, d'ores et déjà plus).

Cependant, il semble évident que si cette solution est adoptée, elle devra être portée politiquement au plus haut niveau et devra prendre place dans un plan global de développement et de restructuration de la vie étudiante en région parisienne, l'objectif étant de redevenir lisible et fort régionalement tout en améliorant, dans le même temps, la réactivité et la gestion des équipes au plus près du terrain, en cohérence institutionnelle et territoriale avec nos partenaires universitaires. Enfin, il semble que, contrairement aux deux précédentes propositions, cette solution d'un CROUS d'Île-De-France ne puisse pas réellement être « hébergée » ou prise en charge par le CNOUS, du fait notamment de ses compétences en matière d'allocation des moyens et du nécessaire équilibre qu'il doit entretenir entre les différents CROUS du territoire.

- *Les gains attendus ...*

Si la dernière solution est à l'évidence la plus compliquée à mettre en œuvre statutairement et opérationnellement parlant, elle offre les perspectives de gains les plus importants sur les services supports. Ces gains portent essentiellement sur la suppression des doublons. Par exemple :

- *Les services supports peuvent être regroupés dans un lieu unique et accessible, avec des compétences accrues et une meilleure capitalisation des expériences et des savoirs.*

- *Profiter des gains de productivité liés aux interfaces dans tous les domaines : comptable, restauration, hébergement, monétique etc.*
- *Une mutualisation sur un périmètre plus important des charges liées aux territoires difficiles en matière de sûreté et de sécurité.*
- *Une mutualisation accrue en matière de production des repas sur un découpage territoire plus pertinent et à géométrie variable.*
- *Regrouper en une cellule le développement immobilier des trois anciens Crous en matière de logement et de restauration.*
- *Regrouper en une cellule la maintenance immobilière du patrimoine pour conduire un véritable plan pluriannuel d'entretien et de maintenance des structures.*
- *Regrouper la direction des systèmes d'information en vue de coordonner les multiples réseaux et en optimiser les coûts.*
- *Etc.*

La dernière solution, intégration des trois Crous est la plus pertinente au regard de la recomposition du paysage de l'enseignement supérieur et plus solidaire au regard de l'implantation des trois Crous actuels.

RÉPONSE COMMUNE DES CROUS DE CRÉTEIL-PARIS- VERSAILLES

I Mutualisation et coordination en Île-de-France

« Le contrôle du CROUS de Créteil a par ailleurs montré que les problématiques spécifiques à l'Île-de-France plaident pour une fusion des CROUS de Versailles, Paris et Créteil ou pour une mutualisation de leurs moyens, notamment en termes de logement étudiant. L'organisation des CROUS par académie, qui date de 1971, est devenue inadaptée alors que la gestion du logement et l'implantation de nouvelles résidences s'appréhendent à l'échelle régionale. »

Les frontières académiques qui ont longtemps prévalu n'ont pas empêché une approche régionale sur plusieurs sujets cruciaux et ce, depuis le début des années 2000.

1.1 Mutualisation

1.1.1 Politique de site et accueil de proximité

Outre la facilité d'accès du Crous de Paris en raison de la centralité de son implantation, les Crous de Créteil et Versailles ont créé des plateformes d'accueil de proximité adossées aux principaux sites universitaires pour un maillage territorial efficace. Ces structures sont rendues possibles non pas par la création de postes supplémentaires mais grâce aux optimisations réalisées en mutualisant les ressources sur d'autres domaines d'activité.

1.1.2 Mutualisation de l'instruction des dossiers de demande de bourse sur critères sociaux

La procédure d'instruction des dossiers de bourse est une procédure uniforme, régie par des textes explicites. Outre une bonne maîtrise réglementaire, le traitement des dossiers nécessite donc d'acquérir certains automatismes. Partant de ce constat et des perspectives offertes par l'évolution des outils numériques, les Crous franciliens ont créé une plateforme de traitement centralisée dont les résultats s'améliorent d'année en année même si des progrès sont encore réalisables.

Un travail de collaboration permanente existe entre les trois Crous pour effectivement améliorer les délais de traitement et harmoniser les interprétations juridiques sur les situations particulières.

Enfin, des études ont été engagées afin de proposer dans les meilleurs délais une solution mutualisée d'accueil dématérialisé (appels téléphoniques et courriels).

1.1.3 Schéma régional et développement de l'offre de logement

Historiques contrastés

Implantations historiques peu entretenues dans l'académie de Versailles malgré un accompagnement des collectivités locales prônant un aménagement territorial raisonné.

Développement très tardif mais rapide à Paris soutenu très fortement par une collectivité très engagée et disposant de moyens importants.

Développement rapide mais économiquement risqué à Créteil avec des collectivités moins engagées, disposant de peu de moyens et avec une concurrence féroce entre opérateurs dans une logique d'aménagement du

territoire parfois peu compatible avec une logique de seuil d'équilibre pour des services de qualité.

Ces trois situations bien distinctes ont conduit les trois Crous à une réflexion globale sur les réponses à apporter de façon à mieux couvrir la région la plus dynamique et attractive de France tout en tirant les leçons des échecs et écueils d'avant 2004. Tous les constats et recommandations qui ont découlent ont été mises en avant à l'occasion de l'élaboration du Schéma Régional du Logement étudiant soutenu par le Cnous.

Schéma régional du logement étudiant

Etabli en 2008, ce schéma, outre la cartographie de l'offre et les exigences de qualité qu'il fixe, institue les modalités d'accompagnement de la région pour le développement de l'offre de logement pour tous types d'opérateurs. En 2011, une actualisation de la délibération régissant l'action régionale vient renforcer l'accompagnement des Crous avec l'institution d'une prime aux logements gérés par les Crous de 500€ par logement en plus des 4600€ (en PLS) ou 8000€ (en PLUS) déjà prévu au titre de l'aide à la pierre.

Plusieurs critères déterminant sont mise en avant par les Crous et font depuis référence pour les choix d'implantation de nouvelles structures : temps de déplacement entre lieu de résidence et lieu d'étude inférieur à 30 ou 45 minutes selon la densité des transports en commun, environnement économique et culturel riche pour favoriser l'épanouissement en dehors des heures de cours, nombre de logements suffisant à l'échelle d'un site ou d'un quartier pour assurer une présence physique, un accompagnement et des services de qualité à moindre coût pour les étudiants logés.

Modalités de financement et péréquation des moyens d'investissement

Le contexte difficile pour les finances publiques et l'augmentation importante des coûts de construction et de foncier ont conduit le Cnous à opérer dès 2007 des ajustements des moyens d'investissements donnés par le MENESR pour compenser les disparités de financement par les acteurs locaux entre les trois Crous. Ainsi le Crous de Paris (soutenu par la Ville de Paris) est moins aidé que le Crous de Versailles (soutenu par les départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines ainsi que par la Ville de Versailles et bénéficiant de l'essor de Saclay) lui-même moins aidé que le Crous de Créteil, sachant que les collectivités de l'Est sont dans des situations financières parfois très tendues.

Le dialogue et la coordination entre le Cnous et les trois Crous ont ainsi permis de gommer les disparités territoriales en matière d'investissement afin de permettre aux trois établissements de se développer à un rythme soutenu.

Le développement du logement en Île-de-France est par ailleurs tributaire d'un foncier onéreux dont le coût représente parfois jusqu'à 20 % du coût de revient d'une opération. Selon l'observatoire régional du foncier ce coût est proche de 1500 €/m² en première couronne et proche de 500 €/m² en grande couronne.

Les financements de droits communs utilisés pour le logement étudiant, malgré les avantages fiscaux qu'ils procurent (TVA à taux réduit et exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties) ne permettent pas toujours d'absorber ces surcoûts.

Pour y remédier en partie, le recours au Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) est autorisé en Île-de-France. Il présente l'avantage de loyers de sortie plus faibles pour l'étudiant et d'un subventionnement plus important par l'État ou les délégataires des aides à la pierre.

Écueils qui demeurent

À plusieurs reprises, hors Paris, les Crous se sont retrouvés en concurrence avec d'autres opérateurs sur des projets de résidences pour étudiants. Plutôt que de porter sur la qualité de service offerte aux étudiants, ces mises en concurrence ont porté sur des niveaux de redevance ou de charge foncière alors même que le contexte était celui du respect de loyers plafonnés imposés par la réglementation du logement social.

Les opportunités foncières pertinentes restent rares.

La perception négative du logement étudiant par certains élus locaux, conséquence d'une couverture médiatique large du squat de Cachan ou des logements dégradés de la résidence d'Antony, reste un handicap en particulier dans l'est francilien.

Les contreparties demandées pour les aides à la construction accordées par la Région ne font pas toujours l'objet d'une mesure d'impact. Le cahier des charges qui accompagne la subvention régionale apparaît souvent si contraignant qu'il est parfois plus simple de s'en passer avec pour conséquence une augmentation des redevances demandées aux étudiants.

Évolution des critères d'admission

Le Crous de Paris, en raison de la faiblesse de son offre, a longtemps limité les possibilités d'accueil des étudiants en licence, n'accueillant ces derniers qu'à partir de la troisième année. Le doublement de l'offre entre 2004 et 2012 a été l'occasion de revoir ces critères pour les aligner sur ceux des autres Crous afin d'accueillir tous les étudiants dès leur première années d'études.

Ainsi, les trois Crous se sont organisés pour offrir aux étudiants des solutions de logement en s'affranchissant des frontières académiques. Cette expérience se prolonge depuis deux ans avec de bons résultats même si le manque de logements limite les capacités d'action.

De nombreuses opportunités nouvelles verront le jour dans les cinq à dix prochaines années, en grande partie grâce au fort développement des modes de transports et au développement de nouveaux grands pôles pluridisciplinaires à fort potentiel.

Résidences d'intérêt régional

Depuis l'origine certaines résidences universitaires, au premier rang desquelles figure la Résidence Jean Zay à Antony, ont permis d'accueillir des étudiants des trois académies, traduisant ainsi leur vocation régionale.

D'autres résidences de ce type verront le jour en préemptant du foncier dans les ZAC de la première couronne maintenant que le logement étudiant est de plus en plus souvent pris en compte dans la réflexion amont sur l'aménagement de ces nouveaux quartiers comme complément indispensable au logement familial en termes de mixité des publics.

1.1.4 Restauration

L'offre de restauration pour étudiants en Île-de-France est très variée comme le fait remarquer la Cour. Cette diversité permet d'envisager des optimisations sur plusieurs domaines :

- La production de plats chauds grâce aux cuisines centrales ;*
- La production de salades et sandwich sur une unité de production centralisée ;*
- Une souplesse d'implantation de distributeurs automatiques soit en régie soit via un prestataire. ;*
- Une gestion de proximité l'approvisionnement pour les sites se situant aux limites inter académiques.*

La Région et parfois les Communes (ou EPCI), dans le cadre du développement de l'enseignement supérieur financent et construisent des structures d'enseignement ainsi que de restauration : Meaux, Melun, Montreuil, Tremblay, Serris, quartier du stade à Créteil etc. Le Crous est souvent « imposé » comme gestionnaire, sans être associé à une étude de marché (en réalité ce sont les chiffres optimistes des universités qui sont retenus), sans pouvoir d'intervention sur la définition du mode de production et de distribution. Au final ces structures sont surdimensionnées ou inadaptées et ne correspondent pas aux attentes des étudiants. Ces structures sont lourdement déficitaires malgré nos efforts pour rationaliser la gestion.

Là encore, pour contrer ces logiques d'aménagement du territoire difficiles à assumer sur le plan économique, le Cnous et les Crous ont envisagé une démarche d'agrément préalable afin de valider en amont les nouvelles implantations en fonction d'études de faisabilités économiques plus poussées.

1.1.5 Achats

Sous l'impulsion du Cnous, les Crous se sont organisés en six groupements interrégionaux pour les achats alimentaires à partir de 2010. Fort des premiers résultats, des différentes études demandées par le comité de Pilotage Achats et l'expertise de l'acheteur recruté en 2013, cette démarche a été intensifiée par la mutualisation nationale des achats et la création d'une cellule dédiée.

L'Île-de-France fait figure de moteur dans ce processus d'une part parce que les achats franciliens sont les plus performants et d'autre part parce que le Crous de Créteil est porteur juridique des marchés nationaux pour l'alimentaire et le péri alimentaire.

1.1.6 Formation

La proximité géographique entre les Crous franciliens, le Crous d'Orléans-Tours et le centre national de formation situé à Tours a favorisé la mise en place de formations communes en particulier sur les domaines de la restauration et de la préparation aux concours et examens. Chaque Crous dispose en effet de salles de formation dédiées, situées à proximité immédiate des lieux de restauration.

À titre d'exemple, en 2014, les formations mutualisées entre le Crous de Versailles, le Crous d'Orléans-Tours et le Crous de Créteil ont été les suivantes:

- les nouvelles techniques de cuisson*

- les bases de la cuisine
- cuisine perfectionnement
- pâtisseries et desserts en restauration collective
- management des personnalités difficiles

Ont par ailleurs été mutualisées avec le CNOUS les formations suivantes :

- préparation au concours SAENES
- préparation au concours Adjoint administratif

1.1.7 Contrôle interne comptable et financier

Pour la mise en place du contrôle interne comptable et financier les Crous franciliens, s'adossant sur le partenariat existant entre le Crous de Paris et la Direction Régionale des finances publiques d'Île-de-France, ont adopté une méthodologie commune puis se sont répartis les rôles en fonction des compétences présentes dans chaque établissement.

Ainsi :

- Le CROUS de Créteil a hérité des questions de ressources humaines, de paye et de commande publique (en écho à son rôle de coordonnateur des achats régionaux et nationaux) ;

- Le CROUS de Paris a hérité des aides directes (bourses, FNAU, ...) avec l'aide des équipes de Versailles et de Créteil autant que de besoin, en raison de l'hébergement de la plateforme de traitement des dossiers de bourses.

- Le CROUS de Versailles s'est chargé des conventions et engagements hors bilan en raison notamment de son fort et rapide développement sur le site de Saclay l'amenant à traiter quotidiennement de ces sujets.

1.2 Coordination

Un comité des directeurs de Crous franciliens a été institué début 2014. Il se réunit environ toutes les six semaines afin de faire le point sur les projets structurants et avancées obtenues sur les différents champs d'intervention des trois Crous.

Afin d'optimiser les interventions de chacun, et en complément des mutualisations déjà réalisées, une répartition complémentaire des rôles a été effectuée donnant à :

- Créteil le pilotage du développement de l'offre de logement ;

- Paris le pilotage des relations institutionnelles en vue de la mise en place d'un schéma régional de la vie étudiante ;

- Versailles le pilotage des études de développement et de diversification de l'offre de restauration.

Des réunions trimestrielles avec la direction du Cnous sont organisées en parallèle afin de coordonner les interventions qui peuvent s'avérer nécessaires auprès d'acteurs et institutions nationales ou régionales.

Les autres sujets à traiter sont étudiés au fur et à mesure en fonction des urgences ou d'un ordre de priorité débattu entre les directeurs.

1.3 Proposition de la Cour d'une fusion des Crous d'Île-de-France : Une évolution à étudier pour accompagner la refonte de la carte institutionnelle francilienne

Plusieurs réformes importantes doivent conduire la réflexion sur l'évolution des Crous franciliens : d'une part la création de la Métropole du Grand Paris, d'autre part la première phase de la refonte de la carte territoriale et enfin la loi de juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche instituant les COMmunauté d'Universités et d'Établissements (COMUE).

Une coordination et des mutualisations qui permettent aux trois établissements de conduire une politique commune et partagée pour garantir l'égalité de traitement entre les étudiants des trois académies

Il est important de noter que, compte-tenu de la coordination poussée et des mutualisations déjà engagées, l'existence de trois Crous en Île-de-France ne constitue en aucun cas un frein au progrès et à l'égalité de traitement des étudiants de chaque académie tout en tenant compte des contextes locaux.

En effet sur de nombreux sujets structurants, les Crous franciliens ont adopté une démarche de présentation commune et concertée permettant aux partenaires institutionnels de considérer que la parole et la politique des Crous en Île-de-France est unique et totalement partagée.

Le premier exemple significatif est l'approche régionale pour les achats alimentaires qui fait des Crous franciliens les plus performants en la matière.

Un second exemple significatif est celui des négociations et propositions faites dans le cadre du CPER 2014-2020. Plutôt que faire

une réponse par Crous, les trois directeurs ont présenté de façon conjointe les priorités régionales tout en rappelant à chaque fois les territoires impactés en priorité. En complément, cette approche régionale unique comprenait des projets d'intérêt régional notamment en matière de développement de l'offre de logement pour les étudiants.

Si évolutions institutionnelles il doit y avoir, elles peuvent se faire en plusieurs phases.

1.3.1 Première étape : une coordination renforcée

La coordination entre les 3 CROUS s'intensifie de façon continue, sans qu'il soit nécessaire, à court terme, de créer une structure ad hoc. Cela permet de respecter les territoires d'intervention de chaque établissement, de profiter du savoir-faire des organisations en place et des partenariats de proximité avec les établissements d'enseignement supérieur, tout en « surmontant », sur des projets précis, les frontières académiques.

La mise en place des COMUE, qui sont pour la plupart inter académiques, pourrait cependant pousser ce dispositif dans ces retranchements à moyen terme.

1.3.2 Première phase bis : une étude d'impact approfondie sur la mutualisation

Avant toute évolution institutionnelle, des études approfondies doivent être menées afin de préciser les scénarios de mutualisation possibles et leur impact :

- Pôles de compétences à l'image de la plateforme de traitement des bourses ;*
- Centre de ressources informatiques ;*
- Gestion immobilière ;*
- Achats à l'image de la coordination nationale déjà prise en charge par Créteil pour les achats alimentaires.*
- Etc...*

Un second volet doit concerner les consultations institutionnelles indispensables : Préfecture de Région, recteurs d'académie, Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

Un troisième volet doit concerner la gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

1.3.3 Seconde étape à étudier et préparer : une reconfiguration institutionnelle

Une option à considérer à moyen ou long terme, peut-être plus à la mesure des enjeux de la reconfiguration du paysage de l'enseignement supérieur français et du nécessaire « plan de rattrapage » massif des infrastructures de la vie étudiante en Île-de-France, consisterait à restructurer totalement l'organisation du Réseau des Œuvres en Région Ile-de-France en créant un CROUS régional, doté d'un certain nombre d'antennes fortes tenant compte à la fois de la refonte de la carte territoriale et des nouveaux bassins d'enseignement régionaux en création, dirigées par un personnel d'encadrement supérieur, au cœur même.

Les avantages d'une telle réorganisation peuvent être considérables :

- lisibilité institutionnelle vis-à-vis des établissements d'enseignement supérieur et des collectivités territoriales,*
- portage politique simplifié,*
- et coordination des projets à l'échelle de la Région.*

De nombreux prérequis doivent être traités avant d'envisager ce scénario :

- Un portage politique fort de l'Etat est nécessaire.*
- Une modification du décret de 1987 régissant l'organisation du CNOUS et des CROUS.*
- Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'échelle régionale.*
- Une formalisation de la cartographie des mutualisations déjà lancée par les trois Crous.*

2 Eléments d'analyse complémentaires

2.1 « Les caisses d'allocations familiales versent directement ces aides aux CROUS pour les étudiants qu'ils hébergent, celles-ci étant comptabilisées en ressources propres. »

Ces aides sont servies sous la pratique du tiers payant instituée par la loi Besson du 31 mai 1990 (c'est la résidence qui perçoit les aides), l'étudiant ne s'acquittant que de la part nette dont il demeure redevable.

2.2 « Certaines universités ou composantes d'universités refusent toujours de faire remonter les absences des étudiants, situation relevée dans les académies de Lille, Paris ou Créteil. »

Une commande précise a été formulée par le MENESR pour résoudre les difficultés rencontrées.

2.3 « Le parc immobilier du réseau comprend 162 547 places, dont 84 435 en cités universitaires. »

Cette distinction est-elle encore pertinente ? Il serait plus intéressant de distinguer les typologies offertes afin de souligner la notion de parcours résidentiel proposé aux étudiants tout au long de leur cursus.

2.4 « De fortes inégalités territoriales dans l'accès au logement : l'exemple du CROUS de Créteil »

Cf. préconisations et mesures développées grâce à la mutualisation.

2.5 « Le réseau reste par ailleurs très dépendant des aides au logement et connaît plusieurs difficultés. »

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE GRENOBLE

Cette réponse fait suite à la piste d'évolution évoquée et qui consisterait à « confier les missions du réseau aux communautés d'universités et d'établissements ».

Au regard de la situation connue sur les sites universitaires de l'Académie de Grenoble, le transfert d'activités du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Grenoble (CROUS) vers la Communauté d'Universités et d'établissements – Université Grenoble Alpes (COMUE) peut induire certaines difficultés quant à la lisibilité du dispositif d'accompagnement social. Le CROUS, dans l'exercice de ses missions à destination de l'ensemble des étudiants, intervient au-delà du périmètre des regroupements d'établissements d'enseignement supérieur.

À l'échelle académique, par exemple, les étudiants boursiers sur critères sociaux relevant d'autres établissements²⁶⁰ que ceux regroupés au sein de la COMUE représentent ainsi 28 % de l'ensemble des bénéficiaires de ces aides financières à la rentrée 2014. Le CROUS est

²⁶⁰ Essentiellement les formations post-baccalauréat dans les EPLE

aujourd'hui clairement identifié comme l'opérateur des différents dispositifs d'accompagnement social à destination des étudiants quel que soit leur établissement et tout au long de leur parcours de formation. L'existence de longue date d'un service social unique rattaché au CROUS et la délégation de crédits par les établissements au CROUS, au titre du volet social du FSDIE²⁶¹, participe également à la cohérence et à la lisibilité de ces interventions (aides financières, conseil, écoute, accompagnement social) en faveur des étudiants.

Ce dispositif également en place dans d'autres Académies, gagnerait à être généralisé à l'échelle nationale pour éviter la superposition des dispositifs d'accompagnement social des étudiants et les risques induits de doublons, de distorsions de traitement et de transfert des étudiants entre services sociaux.

Par ailleurs, les conditions dans lesquelles s'est construite une politique de site partenariale en matière de vie étudiante à l'échelle du site grenoblois tendent à démontrer que cette voie peut être poursuivie parallèlement à la construction progressive des regroupements des établissements d'enseignement supérieur.

L'évolution institutionnelle est en effet aussi spectaculaire qu'inachevée. L'appropriation par les établissements des responsabilités et compétences élargies est encore récente. Ce chantier très sensible avance par étape, dans un contexte financier délicat, qui amène à opérer des choix drastiques, dont on ne peut supposer, qu'ils seraient, en cas d'intégration du CROUS, couramment favorables aux enjeux de la vie étudiante, vu la structuration et la tradition universitaires.

Quant aux regroupements, ils prennent de multiples formes. Les acteurs de l'académie de Grenoble ont fait le choix d'utiliser l'ensemble des instruments prévus par la loi 2013-660, soit la fusion de trois universités, l'association de la quatrième et la création d'une communauté d'établissements. La mise en œuvre de ces intentions réclamera naturellement plusieurs années. Compliquer par le positionnement du CROUS les mouvements en cours pourrait conduire à fragiliser la démarche engagée.

La difficulté à placer le changement sur un registre institutionnel n'empêche en rien, au contraire, la maturation d'une stratégie concertée et même commune dans le champ de la vie étudiante. Plusieurs initiatives, de portée variable mais permettant d'afficher une réelle convergence de vues entre le CROUS et les établissements

²⁶¹ Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes

d'enseignement supérieur regroupés au sein du PRES et désormais de la COMUE, ont déjà été mises en œuvre.

Une charte sur la qualité de l'accueil et de la vie de l'étudiant²⁶² affiche les objectifs partagés (définir la politique de vie étudiante en concertation et avec l'étudiant citoyen, faciliter l'intégration de l'étudiant à l'Université et dans la Cité, offrir un cadre de vie et des services de qualité, contribuer à l'épanouissement de l'étudiant, conforter l'étudiant dans son rôle d'acteur et de citoyen, évaluer pour une amélioration continue) et les engagements des différentes parties prenantes. Le CROUS a renforcé en 2014 sa participation au dispositif d'accueil « Bienvenue à Grenoble » destiné aux étudiants « primo-entrants ». La mise en place d'un guichet d'accueil au sein d'une résidence étudiante dans le centre de Grenoble (en plus de celui situé sur le domaine universitaire de Saint Martin d'Hères) a permis de faciliter les démarches des étudiants.

Le soutien aux initiatives étudiantes et la programmation d'une offre culturelle dédiée fait l'objet d'une coordination entre les différents acteurs (COMUE, CROUS, institutions culturelles, réseau associatif). Les appels à projets « Étonnez-vous » et « Culture-Actions », destinés à accompagner les initiatives étudiantes et portés respectivement par la COMUE et le réseau des œuvres universitaires, permettent une réelle complémentarité des interventions.

Un projet de « Maison des services de l'étudiant » sur le domaine universitaire est en cours de définition. Ce lieu est destiné à accueillir les différents services de la COMUE, du CROUS et de manière ponctuelle d'autres partenaires (Préfecture, CAF,...) en relation directe avec les étudiants et portant sur tous sujets relevant du domaine « para-universitaire ».

Cette démarche partenariale s'est structurée depuis la signature de la convention d'association établie en juillet 2010 entre le CROUS et le PRES Université de Grenoble. L'adoption des statuts de la COMUE²⁶³ a confirmé la place du CROUS dans les instances de pilotage de ce regroupement des établissements d'enseignement supérieur et organismes de recherche.

²⁶² Signée en mai 2013 entre l'Université de Grenoble, Grenoble-Alpes-Métropole, la Ville de Grenoble et le CROUS.

²⁶³ Statuts adoptés lors du CA de la COMUE le 16 juillet 2014.

Le CROUS est représenté au conseil d'administration et au conseil académique de la COMUE par son Directeur désigné en tant que personnalité qualifiée, ainsi qu'à la Commission vie étudiante à laquelle siège également le Vice-Président étudiant du CROUS.

Le Président de la COMUE est membre du CA du CROUS parmi les personnalités qualifiées désignées par le Recteur.

Au-delà de la participation aux instances de la COMUE, le CROUS est sollicité de manière permanente par les responsables universitaires pour l'évaluation et la redéfinition de la politique de site en matière de vie étudiante. L'évaluation conduite par l'AERES sur la politique de site ces derniers mois, l'identification des besoins prioritaires en termes de projets immobiliers structurants (Opération Campus et CPER) et de dispositifs innovants (Projet IDEX – PIA 2) illustrent la volonté des responsables universitaires d'impliquer le CROUS. La réflexion engagée très récemment entre la Vice-Présidence chargée de la Vie universitaire de la COMUE, la direction du CROUS et les responsables des sites universitaires extérieures à l'agglomération grenobloise (Valence, Université de Savoie Mont-Blanc) s'inscrit dans le prolongement de cette démarche partenariale. Il s'agit en l'occurrence de définir une méthodologie d'élaboration du projet territorial d'amélioration de la qualité de la vie étudiante prévue par la loi 2013-660 et de proposer une structuration du pilotage de la politique de site dans ce champ d'intervention, dans la perspective de la fusion des trois universités programmée à l'échéance du 1er janvier 2016 et de l'installation de l'Université de Grenoble Alpes.

Fondé à la fois sur un accord de volonté entre les responsables universitaires et les directions successives du CROUS mais aussi sur les dispositions législatives en vigueur ce partenariat paraît suffisamment ancré pour que de nouvelles actions participant à l'amélioration des conditions de vie étudiante soient mises en œuvre sans pour autant confier les missions du réseau aux communautés d'universités et d'établissements. Au moment où la COMUE doit prioritairement définir ses orientations stratégiques à l'échelle du site en termes de formation et de recherche et structurer sa gouvernance, l'adjonction des missions dévolues au CROUS, en tout ou partie, pourrait in fine détériorer, en les faisant passer au second plan de leurs préoccupations, l'offre de services participant à l'amélioration des conditions de vie matérielle des étudiants.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE LA RÉUNION

Je vous informe que le CROUS de La Réunion n'a aucune observation à formuler en sus de la réponse présentée par le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE LILLE

Je souhaite, par la présente, apporter une réponse à l'insertion intitulée « Le réseau des CROUS et la vie étudiante : une modernisation nécessaire » destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes.

« Le Crous de Lille est mieux doté en emplois que le Crous de Lyon, qui gère pourtant davantage d'étudiants ».

Observation : L'analyse du nombre d'emplois devrait se définir en tenant compte d'une part du nombre d'étudiants et du nombre d'étudiants boursiers et d'autre part de la dispersion des sites universitaires.

Pour le reste du rapport, les éléments du CROUS de Lille sont contenus dans la réponse du CNOUS.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE LYON SAINT-ÉTIENNE

Ayant participé aux différentes réponses apportées par le réseau des œuvres universitaires sur votre rapport sur le « réseau des CROUS et la vie étudiante : une modernisation nécessaire », celui-ci n'appelle aucun commentaire de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE MONTPELLIER

J'ai l'honneur de vous informer que les observations du Crous de Montpellier sont contenues dans la réponse détaillée présentée par le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS).

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE NANTES

Je vous informe que je ne souhaite pas faire d'observation, me reconnaissant dans la réponse du Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CROUS D'ORLÉANS-TOURS

L'insertion au rapport public annuel 2015 sur le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable n'apporte pas de ma part de réponse particulière.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE ROUEN

J'ai l'honneur de vous informer que je n'ai pas d'observation à formuler au titre de l'insertion relative au réseau des Œuvres Universitaires et Scolaires au rapport public annuel de la Cour des comptes.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CROUS DE TOULOUSE-MIDI-PYRÉNÉES

En qualité de directrice du Crous de Toulouse Midi-Pyrénées, je vous informe que la réponse du CNOUS reflète parfaitement mon point de vue sur les différents développements contenus dans le rapport de la Cour. J'ajoute à cette réponse un certain nombre de considérations sur la thématique de la restauration. Les mesures prises par le Crous de Toulouse illustrent en effet la stratégie mise en place par le réseau des œuvres pour adapter son offre de restauration aux attentes de ses publics et améliorer l'équilibre économique de l'activité restauration.

Le constat : une situation financière dégradée en 2009

Le Crous de Toulouse constatait depuis l'exercice budgétaire 2006 un déficit récurrent d'exploitation, aggravé pour les années 2008 et 2009 par une insuffisance d'autofinancement (IAF).

Une des premières conséquences était la diminution de ses fonds de réserve, synonyme d'appauvrissement de l'établissement.

Déficits successifs de fonctionnement, IAF, baisse des fonds de réserves disponibles soulignaient l'état d'extrême fragilité financière de l'établissement tant pour faire face aux dépenses exceptionnelles d'urgence que pour accompagner sa politique d'investissements immobiliers.

En matière de restauration, les indicateurs de gestion mettaient en évidence la fragilité économique de l'activité alors constatée, l'établissement ayant une performance inférieure à celle des Crous de taille équivalente (taux de couverture des dépenses par les ressources propres de 56,9 % contre 58,4 %).

Face à cette situation, le Crous de Toulouse a élaboré une stratégie reposant sur un plan ambitieux de redressement de sa situation financière afin, d'une part, d'assurer la pérennité de la structure, et d'autre part, de retrouver les marges de manœuvre financières nécessaires à l'accompagnement de son développement. Ce plan de redressement a été adossé au contrat d'objectifs et de moyens conclu avec le Cnous pour la période 2011 – 2013. La mise en œuvre des actions a débuté en septembre 2010.

Ce plan a porté sur l'ensemble des secteurs d'activités du Crous de Toulouse en mobilisant tous les leviers d'actions, impliquant tous les acteurs internes, au travers de mesures transversales à portée générale et de mesures spécifiques sur le secteur de la restauration, et les acteurs externes (étudiants, établissements d'enseignement supérieur).

L'audit initié en 2010 a permis de compléter le diagnostic sur l'activité restauration et de définir un plan d'actions contribuant au redressement des résultats économiques.

La stratégie : politique de maîtrise des coûts et diversification de l'offre de restauration

Mesures transversales à portée générale visant à assurer une meilleure maîtrise des dépenses

- Mise en place d'une politique de réduction des coûts de fonctionnement à travers l'optimisation de la politique d'achats

L'analyse financière 2009 montrait un dérapage des coûts de fonctionnement, hors masse salariale qui, elle, était en revanche maîtrisée.

Les obligations de maintenir correctement et en sécurité le patrimoine de l'établissement s'avéraient très onéreuses au niveau, par exemple, des contrats de maintenance.

En conséquence, le Crous a mis en place une politique d'achats performante garantissant à l'établissement les meilleures conditions économiques, tout en préservant la qualité des produits et services. L'achat de denrées alimentaires a été traité dans un cadre d'action particulier avec pour porteur la cellule d'aide au pilotage et d'appui à l'activité restauration créée à la rentrée 2010.

Un groupe de travail a été chargé : d'identifier toutes les opportunités d'économies d'achats sur tous les segments, de mettre en place des outils et des méthodes d'achats, de définir les besoins en formation pour développer les compétences et le professionnalisme des acteurs de l'achat, et de proposer des pistes pour une politique d'achat responsable.

- Mise en place d'une GPEEC favorisant une bonne maîtrise de la masse salariale

Le schéma directeur de la restauration universitaire, établi en avril 2010, avait émis un certain nombre de préconisations pour optimiser l'exploitation du secteur restauration dans le domaine des ressources humaines.

L'objectif primordial était d'accroître le chiffre d'affaires, sans augmentation de la masse salariale.

Afin de mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale et améliorer la productivité, le Crous de Toulouse a mis en place une politique volontariste en matière de ressources humaines et a élaboré un schéma de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Cette GPEEC s'inscrit dans le cadre d'une démarche stratégique et dynamique partagée impliquant tous les acteurs de l'établissement et désormais structurée dans sa méthode et ses objectifs, dans le cadre d'un dialogue social constructif et de qualité.

L'établissement avait dû aussi faire face à une baisse d'activité de la restauration en raison de mouvements sociaux importants qui ont entraîné la fermeture du restaurant universitaire du Mirail durant plusieurs semaines et une baisse significative du chiffre d'affaires du restaurant universitaire Rangueil II.

Malgré ces éléments conjoncturels défavorables, le Crous de Toulouse s'est engagé dans une politique de maîtrise de la masse salariale, par diverses actions, notamment en recourant à la mutualisation des moyens.

Le schéma directeur de la restauration avait relevé la nécessité d'organiser un dispositif de gestion des remplacements et une réorientation de postes (40).

En conséquence, le périmètre des unités de gestion restauration a été repensé, et une réflexion sur la création de bassins élargis de remplacements a été conduite.

Afin d'éviter des créations de postes et de nouveaux recrutements, et pour faire face à l'ouverture de nouvelles structures ou au développement de structures existantes, il a été procédé à des redéploiements de personnels.

Pour faire face à des situations exceptionnelles (surcroît de travail, prestations exceptionnelles), le Crous de Toulouse a encouragé la mutualisation des moyens en personnels chaque fois que cela était possible. Ce dispositif qui impulse la poly-compétence et la mobilité est un atout pour les personnels.

Cette maîtrise de la masse salariale a été permise par la gestion rigoureuse des postes vacants et du maintien des postes « gelés ».

Le Crous de Toulouse poursuit ainsi une politique d'emploi soucieuse d'adapter en permanence le nombre et la qualification des agents à l'évolution des besoins des unités de gestion au regard du niveau d'activités de ces dernières.

- Renforcement du pilotage, du contrôle et de l'évaluation

Parallèlement à la mise en place d'une gestion plus efficace des ressources humaines, le Crous de Toulouse fait évoluer cette organisation dans un souci de performance et d'efficacité, en renforçant les fonctions de pilotage et d'évaluation :

↳ Renforcer la fonction financière dans sa dimension contrôle de gestion. À la rentrée 2009, a été créée une nouvelle direction du budget, du contrôle de gestion et de la mesure de la performance qui regroupe trois missions : élaboration et suivi du budget ; contrôle de gestion sur les secteurs restauration / hébergement ; service financier des opérations immobilières et de contractualisation.

Ce contrôle de gestion est global (couvrant l'ensemble des activités du Crous et présentant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, fiable (répondant à un objectif de qualité de l'information produite qui doit être sincère et exacte) et performant (fournissant une information de qualité en temps réel avec un objectif d'automatisation de la production d'indicateurs excluant le retraitement des informations). Le carnet de

bord mensuel mis en place depuis janvier 2011 regroupe les indicateurs pertinents pour mesurer la performance de l'établissement.

✎ *Renforcer la fonction communication qui doit être le maître d'œuvre d'un nouveau plan de communication interne et externe et d'une stratégie marketing (créer une image positive du Crous, une marque, un label).*

✎ *Resserrer l'organigramme des services centraux pour gagner en économies d'échelle et en performance tout en faisant émerger des fonctions nouvelles*

✎ *Retravailler les périmètres des unités de gestion pour créer des unités de gestion de taille suffisante afin que le directeur puisse exercer pleinement ses missions managériales au service d'une politique d'établissement.*

✎ *Développer une culture du résultat et de la performance à travers des plans de formation dédiés, une communication repensée et la mise en place d'un management participatif sur objectifs.*

✎ *Poursuivre la construction d'un nouveau cadre d'élaboration et de suivi budgétaires axé sur une responsabilisation accrue des directeurs d'unités de gestion dans l'atteinte d'objectifs. Cette autonomie de gestion accrue au niveau des unités de gestion se combinera avec un dialogue de gestion renforcé et permanent au niveau central reposant sur un contrôle de gestion, véritable outil de pilotage et financier.*

✎ *Redéfinir la taille critique des unités de gestion. La taille réduite de certaines unités de gestion nuit en effet aux capacités de pilotage, d'adaptation et d'évolution de la structure, en limitant ses marges de manœuvre en matière d'économie d'échelle, de mobilité et de polyvalence des personnels.*

Mesures conduisant à une diversification de l'offre de Restauration destinée aux étudiants et à la communauté universitaire dans son ensemble

- La modernisation de l'offre de restauration

Afin de reconquérir le public étudiant et développer le chiffre d'affaires, le Crous de Toulouse a procédé à l'ouverture de structures nouvelles, à la rénovation et à la reconstruction de structures de restauration existantes et au développement d'activités et de nouveaux services au sein des structures actuelles.

Le schéma directeur de la restauration a permis d'identifier pour chaque structure les perspectives de développement envisageables,

compte tenu de la capacité d'accueil, des moyens mobilisables en personnel et en équipement et du public présent sur la zone de chalandise.

- Rénovation des structures de restauration

Projet RU Mirail (rentrée 2012)

La mise en service d'un nouveau restaurant sur le site de l'Université de Toulouse II Le Mirail est une opération inscrite au CPER 2007/2013. La localisation au cœur du campus et la diversité des services prévus dans ce programme (restaurant étudiant, cafétéria, espace dédié aux personnels et aux prestations exceptionnelles) a permis de constater aujourd'hui une réelle progression du volume d'activité sur ce site.

- Création de structures de restauration nouvelles

Brasserie IUT Auch (rentrée 2010)

Mise en service d'une brasserie sur le site d'Auch à la rentrée 2010 grâce au soutien des collectivités et de l'Université Paul Sabatier.

L'Esplanade (novembre 2012)

Ouverture d'un restaurant table d'hôtes pour les personnels et les étudiants proposant une prestation soignée dans un cadre chaleureux et ouvert.

- Diversification de l'offre en cafétéria

L'offre des prestations a évolué en tenant compte de l'évolution des rythmes universitaires et du raccourcissement de la pause méridienne, tout en intégrant les nouvelles tendances de la restauration rapide. La mise en place de produits tels que les « pasta box », les viennoiseries cuites sur place, les nouvelles gammes de sandwiches (wrap, bagel,...) se généralise sur l'ensemble des cafétérias. Les points de vente à emporter existants sont dynamisés (Arsenal, Ranguel 1, distribution mobile côté RU). Cette diversification de l'offre de restauration a permis de mieux répondre aux attentes des étudiants.

- Développement des prestations exceptionnelles

Le Crous de Toulouse s'est également engagé dans la conquête de nouveaux publics, en développant son offre de restauration destinée aux personnels de la communauté universitaire (restauration administrative et prestations traiteur). Les prestations exceptionnelles en relation avec le milieu universitaire ont permis de valoriser les compétences des professionnels de la restauration et de réduire le déséquilibre économique de l'activité de restauration destinée aux étudiants.

- L'amélioration sensible de l'équilibre économique de l'activité restauration

La stratégie et le plan d'actions mis en œuvre afin d'améliorer la performance de l'activité restauration ont porté leurs fruits.

Le taux de couverture des dépenses par les ressources propres a sensiblement augmenté, passant de 56,9 % en 2009 à 64,2 % en 2013. Cela a permis de réduire le besoin en financement de l'activité restauration : le besoin en subvention par repas servi a diminué, passant de 2,34 € en 2010 à 2,11 € en 2013.

L'objectif, aujourd'hui, a donc pu être largement atteint en mobilisant et responsabilisant tous les acteurs en interne, et en associant les usagers étudiants et universitaires dans une logique de partenariat étroit.

Cependant, il convient de poursuivre ces échanges avec les établissements d'enseignement supérieur afin d'améliorer le fonctionnement de nos structures et toutes les offres proposées et complémentaires sur les campus. Les aménagements du temps des étudiants sont souvent concentrés autour de la pause méridienne et sur un calendrier annuel d'activités de plus en plus contraint.

2

La politique publique de lutte contre le dopage dans le sport : donner une nouvelle impulsion

PRÉSENTATION

La politique de lutte contre le dopage dans le sport s'est construite, en France comme dans les autres grandes nations sportives et au plan international, en réaction à des affaires de dopage ayant affecté de grandes compétitions internationales (Tour de France, jeux olympiques d'été et d'hiver, championnats du monde). Six lois successives ont, depuis 1965, créé un corps de règles réunies dans le code du sport associant prévention, contrôle, sanctions et répression des trafics, et coordonnant les rôles respectifs de l'État, de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), autorité publique indépendante issue de la loi du 5 avril 2006, et du mouvement sportif. En dernier lieu, la loi du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs ratifie et complète les dispositions de l'ordonnance du 14 avril 2010 de transposition dans le code du sport des évolutions du code mondial antidopage et étend les prérogatives de l'AFLD en matière de coopération internationale et dans les domaines de la prévention et de la lutte contre les trafics de produits dopants.

La Cour avait contrôlé, sur les exercices 1999 à 2006, les structures appelées à fusionner dans l'AFLD, à savoir le conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD) et le Laboratoire national de détection du dopage (LNDD) installé à Châtenay-Malabry, et en avait tiré un référé au ministre de la santé, de la jeunesse et des sports daté du 29 octobre 2007.

Elle revient sur ce sujet en cherchant à apprécier l'efficacité et l'efficacités de l'organisation et des modes de contrôle de l'AFLD, qui a bénéficié d'une subvention de 7M€ de l'État en 2013, et à évaluer l'adéquation entre la politique de contrôle, la politique de prévention et la politique de lutte contre le trafic de produits dopants.

La France doit ajuster son dispositif aux nouveaux enjeux de la lutte antidopage (I). Elle doit faire progresser ses pratiques de contrôle et les rendre plus efficaces (II). Elle doit aussi donner un nouvel élan à sa politique de prévention qui s'appuie sur des outils obsolètes et des fédérations sportives inégalement impliquées (III). Elle doit enfin réorganiser le renseignement en matière de lutte contre les trafics de produits dopants et l'articuler avec la politique de contrôle (IV).

I - Une mission de service public à ajuster aux nouveaux enjeux de la lutte antidopage

La lutte contre le dopage obéit à un corps de règles internationales et nationales qui ne cesse de s'étoffer. Elle s'applique essentiellement aux sportifs de haut niveau, professionnels ou amateurs, mais aussi à l'ensemble des sportifs licenciés²⁶⁴, ainsi qu'à leur entourage.

Le code du sport pose le principe que l'organisation du sport est une mission de service public²⁶⁵. C'est dans le cadre de cette mission que la politique de lutte contre le dopage est structurée.

Le dispositif français mobilise de nombreux acteurs, aux statuts et aux objectifs différents :

- l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) avec son laboratoire, situé à Châtenay-Malabry, et son comité d'orientation scientifique, autorité publique indépendante à la fois de l'autorité ministérielle et du mouvement sportif, a principalement des missions de contrôle et d'analyse, des compétences disciplinaires et participe, aux termes de la loi du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, à la politique de prévention ;
- les administrations publiques chargées du sport (direction des sports et directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion

²⁶⁴ Il s'y ajoute quelques sportifs non licenciés inscrits aux manifestations sportives agréées.

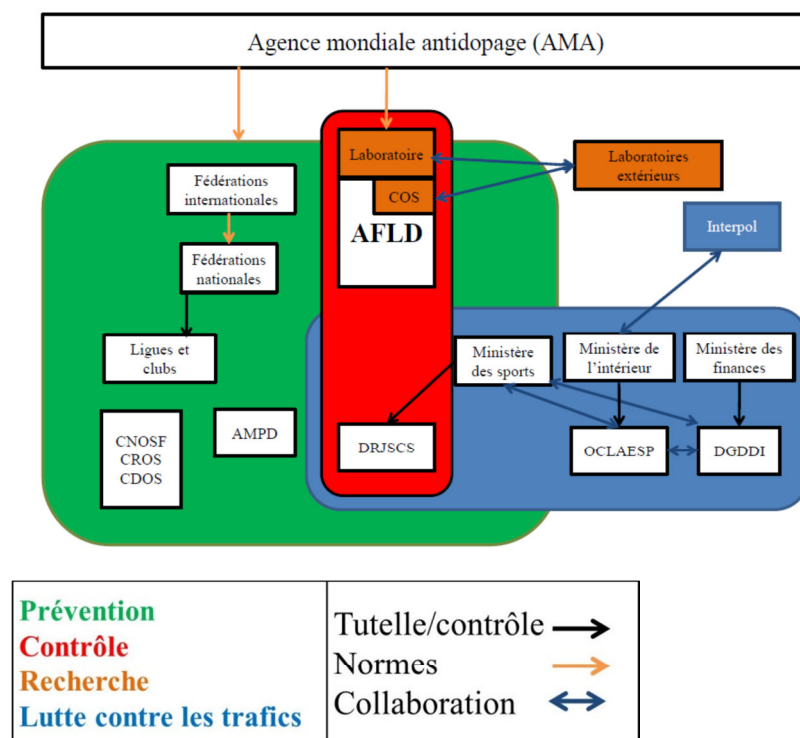
²⁶⁵ Cf. CE. Sect. 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises des articles de sport*. Rec. p. 576. Les actions de l'agence concernent donc l'ensemble des sportifs.

sociale) interviennent dans la prévention et participent à l'organisation des contrôles et à la lutte contre les trafics²⁶⁶ ;

- les administrations répressives chargées de la lutte contre le dopage (l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et le service national des douanes judiciaires) sont compétentes sous l'autorité du juge en matière de lutte contre les trafics de produits dopants ;
- le comité national olympique et sportif français et les fédérations sportives, qui mettent respectivement en pratique le droit créé par le Comité international olympique (CIO) et leur fédération internationale, apportent leur concours en matière de prévention du dopage.

De leur collaboration dépend l'efficacité du système français.

²⁶⁶ Le centre national du développement du sport subventionne les antennes médicales de prévention du dopage et le Comité national olympique et sportif (à hauteur de 9 M€).

Image n° 1 : organisation de la lutte contre le dopage en France

Source : Cour des comptes

A - La place centrale de l'Agence mondiale antidopage

L'Agence mondiale antidopage (AMA), fondation de droit privé suisse créée le 10 novembre 1999, est administrée conjointement par le mouvement sportif et les États. Elle est chargée d'établir le code mondial antidopage qui s'accompagne de cinq « standards » internationaux²⁶⁷ destinés à harmoniser les différents domaines de la lutte contre le dopage.

La loi du 5 avril 2006 révisée relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs a traduit en droit français les

²⁶⁷ Ces normes appelées « standards » sont les suivantes : contrôle du dopage ; travail des laboratoires ; liste des substances et méthodes interdites ; autorisations d'usage à des fins thérapeutiques ; protection des renseignements personnels.

conséquences juridiques du code mondial antidopage, notamment le principe de la reconnaissance mutuelle des sanctions et les modalités de coopération de l'AFLD avec les fédérations internationales.

Un processus de révision a débouché sur l'adoption d'une nouvelle version du code lors de la quatrième conférence mondiale sur le dopage dans le sport à Johannesburg, le 15 novembre 2013. Cette nouvelle version, qui est applicable à compter du 1^{er} janvier 2015, fait l'objet d'un projet de loi d'habilitation permettant au Gouvernement de procéder par voie d'ordonnance²⁶⁸.

Les modifications apportées au code mondial ne modifient pas l'économie générale du dispositif, mais visent à renforcer l'efficacité du contrôle et à élargir la gamme des sanctions, tout en veillant à leur proportionnalité. Il s'agit ainsi de mieux permettre la prise en compte de preuves indirectes, de développer le partage d'informations, d'améliorer la coopération entre les fédérations sportives et les institutions intervenant dans la lutte contre le dopage et de conférer un pouvoir d'enquête propre à l'Agence mondiale antidopage. Le délai de prescription des sanctions disciplinaires est porté de huit à dix ans. Les organisations nationales antidopage sont habilitées à effectuer des contrôles en dehors des sites où se déroulent les manifestations sportives internationales.

Le nouveau code offre de nouvelles possibilités d'appréhender les complicités ou les systèmes organisés de dopage en prenant en considération l'entourage des sportifs. L'échelle des sanctions est élargie, avec une exclusion pouvant aller jusqu'à quatre années contre deux actuellement pour une première infraction. Des garanties supplémentaires sont apportées quant au respect des droits des sportifs.

B - La nécessaire conciliation de ce corps de règles avec la mission de service public

L'État a construit sa politique en assignant au mouvement sportif une mission de service public et en confiant aux fédérations sportives l'organisation de la pratique d'une ou plusieurs disciplines pour tous les niveaux : sport pour tous, sport de haut niveau, sport professionnel, le cas échéant dans le cadre de ligues auxquelles les fédérations délèguent l'exercice de missions de service public. Il est donc normal que la

²⁶⁸ Le projet de loi qui fait l'objet d'une procédure accélérée a été adopté par le Sénat le 14 octobre 2014 et transmis à l'Assemblée nationale.

politique de lutte contre le dopage se structure avec la participation active des fédérations sportives et des ligues professionnelles.

Le dopage a pris une nouvelle dimension avec les progrès constants de la pharmacologie et les facilités qu'offrent Internet et le commerce en ligne pour se procurer des produits dopants. L'État consacre des moyens limités à la politique de lutte contre le dopage (7 M€ en subvention à l'AFLD et 1,27 M€ pour la politique de prévention). Les contraintes des finances publiques lui interdisent d'augmenter son effort financier au service de cette politique. L'enjeu est donc bien d'en renforcer l'efficacité et l'efficience dans le respect de nos engagements internationaux.

II - Une politique de contrôle à adapter

Autorité publique indépendante, l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) n'est pas soumise à la tutelle du ministre chargé des sports et est indépendante du mouvement sportif. Elle est chargée de définir la stratégie des contrôles antidopage et de la mettre en œuvre sur le territoire national en cohérence avec le cadre normatif international²⁶⁹. Elle est financée par une subvention du programme 219 – *Sport* (7 M€ en 2013), dispose de ressources propres à hauteur de 1 M€, et consacre 0,5 M€ de son budget à la recherche. Elle exerce également un pouvoir de sanction administrative en complément de l'action disciplinaire de première instance et d'appel des fédérations sportives. Les sanctions pénales ne concernent que les trafics de produits dopants et leur détention sans raison médicale justifiée (article L. 232-26 du code du sport).

A - Une compétence strictement limitée, un modèle original

Depuis la loi du 5 avril 2006, l'AFLD ne peut plus organiser de contrôles lors de compétitions internationales se déroulant en France, sauf

²⁶⁹ Elle est compétente pour les manifestations sportives, organisées ou autorisées par les fédérations agréées, et les entraînements se déroulant sur le territoire national. Hors du territoire national, elle peut se rapprocher d'une agence nationale antidopage ou de l'AMA pour demander que soient pratiqués des contrôles à l'entraînement sur des sportifs français s'entraînant à l'étranger.

de manière limitée, en coordination avec les fédérations internationales compétentes ou l'AMA²⁷⁰.

Un accord de coopération a ainsi été signé avec l'Union cycliste internationale (UCI) pour effectuer des contrôles antidopage lors des grandes compétitions cyclistes inscrites au calendrier international se déroulant en France (Paris-Nice, Paris-Roubaix, Critérium du Dauphiné, Tour de France). Il demeure le seul de cette ampleur à ce jour alors que des compétitions internationales sont organisées chaque année dans de nombreuses disciplines sportives. En 2013, l'AFLD n'a réalisé à la demande des fédérations internationales que 3 contrôles en natation, 14 en triathlon, 138 en rugby, mais 703 pour le cyclisme.

L'AFLD figure au nombre des 135 organisations nationales antidopage (ONAD) qui mettent en œuvre les principes du code mondial antidopage. Elle présente cependant des particularités.

En premier lieu, elle exerce à la fois des missions de contrôle et d'analyse. Le rattachement du laboratoire accrédité à l'organisme de contrôle est singulier. En Europe, hormis en Espagne, en Roumanie et au Portugal, les laboratoires sont des organismes autonomes ou adossés à des universités (Cologne, Gand, Londres) ou à des centres hospitalo-universitaires (Lausanne, Oslo, Stockholm).

En second lieu, l'agence exerce un pouvoir disciplinaire complémentaire et subsidiaire à celui des fédérations sportives, alors que nombre d'agences antidopage n'en disposent pas (Allemagne, Luxembourg, Suisse, etc.)²⁷¹.

Les deux principales missions de l'agence, à savoir les activités de contrôle et d'analyse, sont exercées par deux départements qui bénéficient d'une indépendance fonctionnelle.

²⁷⁰ Elle est alors seulement prestataire de services dans le cadre d'une convention préalable qui fixe ses conditions d'intervention et les modalités de prise en charge financière.

²⁷¹ Elle est compétente pour infliger des sanctions aux non licenciés participant à des manifestations sportives ou à des entraînements et aux licenciés relevant du pouvoir disciplinaire, en première instance et en appel, d'une fédération sportive, lorsque celle-ci n'a pas statué dans les délais prévus. Dans les autres cas, elle peut réformer les décisions prises par les fédérations sportives ; le motif principal d'auto-saisine de l'agence est alors celui de l'inadéquation de la peine au regard des faits.

B - Des modalités de contrôle à redéfinir

L'efficacité des contrôles antidopage est difficilement mesurable en l'absence de stratégie adaptée et de maîtrise des coûts associés.

1 - Une redéfinition de la stratégie

a) Des contrôles menés sur un champ très large

La lutte contre le dopage s'adresse d'abord au sport d'élite, c'est-à-dire à deux cibles : une première de 20 700 sportifs (ou anciens sportifs) d'élite²⁷² ; et une deuxième, appelée « groupe cible », et constituée chaque année par l'agence de quelques centaines de sportifs choisis au sein de la première cible²⁷³. Les contrôles de ce groupe soumis à des règles de surveillance spécifiques²⁷⁴ peuvent être diligentés pour l'essentiel, en compétition ou à l'entraînement en vue des compétitions²⁷⁵.

Toutefois, pour l'agence, conformément au code du sport, la lutte contre le dopage doit également servir des préoccupations de santé publique. Elle s'adresse donc aussi à une cible très large de 17 millions de sportifs licenciés. Ce choix, que tous les pays n'ont pas fait, justifie de procéder annuellement à un nombre important de prélèvements urinaires

²⁷² Sportifs de haut niveau, « espoirs » ou professionnels ou encore ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour dopage lors des trois dernières années.

²⁷³ En 2013, 429 sportifs – dont 74 skieurs, 54 licenciés de la fédération française des sports de glace et 46 footballeurs – ont ainsi fait partie du groupe cible. La liste de ces sportifs est arrêtée par le collège de l'AFLD.

²⁷⁴ Chaque sportif appartenant au groupe cible doit, en principe, être contrôlé plusieurs fois dans l'année, et fournir des renseignements précis et actualisés chaque trimestre sur sa localisation, permettant la réalisation de contrôles. Il doit dégager un créneau horaire de soixante minutes, compris entre 6 heures et 21 heures, au cours duquel il sera disponible pour un contrôle.

²⁷⁵ La cycliste Jeannie Longo-Ciprelli a formé un recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) contre son inscription dans le groupe cible et les obligations de localisation associées à cette inscription en tant qu'elles porteraient atteinte au droit au respect de sa vie privée et familiale (article 8 § 1 de la convention européenne des droits de l'homme).

ou sanguins, évalué par l'agence à un minimum de 10 000 par an²⁷⁶, afin d'asseoir la crédibilité de l'ensemble de son action, face à une action préventive très faible menée par le ministère chargé des sports et les fédérations sportives. Deux tiers des prélèvements sont réalisés sur la cible la plus large des sportifs licenciés de tout niveau²⁷⁷, et un tiers sur les sportifs « espoirs », de haut-niveau ou professionnels.

Cette répartition, qui a des conséquences importantes en termes d'organisation et de coût des contrôles, devrait reposer sur une analyse de risque et de comportement servant de guide au programme annuel de contrôle. De plus, les contrôles sur la cible la plus large devraient être pris en compte à travers la relance souhaitable de la politique de prévention du dopage par le ministère.

b) La définition indispensable d'une stratégie par cible

L'agence ne différencie pas suffisamment sa stratégie de contrôle pour chacune des trois cibles (le groupe cible, les sportifs d'élite et les autres licenciés), et ses indicateurs de performance sont inadaptés. En 2013, les contrôles de l'AFLD ont été réalisés pour 66 % en compétition et pour 34 % hors compétition. Ces chiffres, qui ne distinguent pas les cibles, sont sans doute peu comparables aux chiffres d'agences d'autres pays dont les contrôles visent essentiellement le sport de haut-niveau et le sport professionnel²⁷⁸.

Le taux de résultats positifs²⁷⁹, qui s'élève à 2,3 %, n'est pas véritablement significatif puisque son augmentation peut aussi bien traduire une plus grande efficacité dans la détection du dopage qu'une

²⁷⁶ L'agence a réalisé 11 040 prélèvements antidopage en 2013 (77 % de prélèvements urinaires et 22 % de prélèvements sanguins). Les disciplines les plus fréquemment contrôlées sont le cyclisme (19,3 %), l'athlétisme (14,3 %), le football (10,9 %) et le rugby (9,3 %).

²⁷⁷ Il s'y ajoute les sportifs non licenciés participant à une manifestation sportive agréée.

²⁷⁸ Ainsi l'agence américaine USADA a contrôlé 4 640 athlètes dans 21 sports en 2013, réalisant 3 160 prélèvements en compétition (34 %) et 6 037 hors compétition (66 %). Elle n'est cependant pas compétente pour contrôler les sportifs professionnels ni les licenciés de tous niveaux.

²⁷⁹ Ce taux inclut les cas déclarés positifs, les soustractions et oppositions aux contrôles et le défaut de localisation. Ces infractions sont sanctionnées. Pour ne pas s'être rendu disponible à trois contrôles antidopage en moins de 18 mois, le champion du monde français du triple saut Teddy Tamgho a été suspendu un an par la fédération française d'athlétisme.

augmentation du phénomène de dopage. Il l'est d'autant moins qu'il englobe trois cibles aux taux de contrôle très différents, rendant les comparaisons internationales inopérantes avec les pays qui concentrent leur lutte contre le dopage sur le sport d'élite.

La mise en place d'une véritable stratégie de contrôle par cible devient indispensable à la fois pour des raisons d'efficacité, mais aussi pour des raisons de coût²⁸⁰.

En ce qui concerne le groupe cible, cette stratégie est en cours de définition à la suite de l'introduction en droit français d'une nouvelle technique, dite du « profil biologique ». En matière de contrôles, la méthode analytique directe, qui recherche les traces de produits dopants dans les urines ou dans le sang, vise à apporter la preuve du dopage. Les sportifs qui font partie de l'élite peuvent recourir à des protocoles de dopage de plus en plus sophistiqués qui utilisent de nouveaux produits dopants ou visent à maintenir les traces de produits dopants dans les limites autorisées. Le « profil biologique » permet de suivre tout au long de l'année certaines caractéristiques biologiques du sportif afin d'en déceler les évolutions anormales, ce qui permet alors de procéder à des contrôles ciblés pour mettre en évidence l'utilisation d'une méthode ou substance prohibée. Il appartient à l'AFLD de tirer les conséquences de la mise en place progressive²⁸¹ de cette nouvelle méthode dans sa stratégie de contrôle et de maîtrise de ses coûts.

Pour les sportifs d'élite, l'AFLD met en œuvre des contrôles faisant essentiellement appel aux méthodes analytiques directes. Le recours aux méthodes de renseignement visant à contrôler mieux plutôt que contrôler plus²⁸², à l'instar de l'agence britannique *United Kingdom Anti-Doping (UKAD)*, l'ONAD américaine (*USADA*) ou australienne, permettrait de mener une politique active de ciblage sur cette population.

Le directeur des contrôles de l'agence, s'appuyant sur un réseau d'informateurs personnels, peut, selon les cas, diligenter les contrôles directement, ou par l'intermédiaire des correspondants régionaux du ministère chargé des sports. Ce mode de fonctionnement n'est pas

²⁸⁰ En 2013, le coût moyen global des contrôles et analyses antidopage en compétition était de 541 € par contrôle, alors que le coût moyen global des contrôles et analyses hors compétition était de 235 €.

²⁸¹ Seul le module hématologique du profil biologique est déjà en usage, les modules endocrinien et stéroïdien étant en phase finale de développement au niveau international.

²⁸² Le programme des contrôles de l'agence britannique, *UKAD*, est établi par la directrice du département du renseignement en partenariat avec la personne chargée des tests.

optimal. Il repose, en effet, sur les informations recueillies par une seule personne, et les informations échangées avec le réseau des organismes luttant contre les trafics de produits restent très cloisonnées et sont donc peu exploitées. En avril 2014, l'AFLD a recruté pour son département des contrôles un huitième agent, ingénieur au sein du laboratoire scientifique de la police nationale, pour renforcer sa capacité d'enquête et de collecte des renseignements, dans le cadre de la mise en place du nouveau « standard » international pour les contrôles et les enquêtes (SICE) de l'AMA, applicable au 1^{er} janvier 2015.

La consolidation des méthodes de renseignement est essentielle pour orienter utilement la stratégie de contrôle de l'agence, particulièrement sur les sportifs de haut niveau et espoirs (20 700 sportifs) et sur le groupe cible.

Quant aux autres licenciés, la stratégie de contrôle doit être adaptée à une cible large, les opérations de sensibilisation aux conduites dopantes lors d'épreuves sportives de masse devant être complétées par des actions de contrôle hors compétition mieux ciblées.

2 - Une meilleure maîtrise des coûts associés

a) Une réforme du réseau des conseillers interrégionaux à parachever

L'AFLD s'appuie, pour effectuer ses contrôles, sur les agents des services déconcentrés du ministère chargé des sports, mais ne leur donne pas toujours de directives adaptées aux disciplines présentes dans leur région, ce qui peut générer des coûts inutiles.

Jusqu'au 1^{er} septembre 2014, les correspondants régionaux antidopage exerçaient leurs missions à temps partiel, leur implication était très variable et leur activité de contrôle pouvait même être résiduelle. Or cette fonction exige une expertise de plus en plus poussée et un investissement accru dans l'activité de recueil d'informations.

Le ministère chargé des sports a donc décidé de revoir cette organisation en créant 13 conseillers interrégionaux antidopage (CIRAD). Ceux-ci se consacreront exclusivement à l'organisation des contrôles et à la coordination de la lutte contre le trafic de produits dopants, notamment à travers l'animation et le suivi des commissions régionales antidopage.

Dans cette nouvelle organisation, il est prévu que les CIRAD ne reçoivent leurs instructions que du directeur du département des contrôles

de l'agence et rendent compte de leur activité de contrôle tant à l'AFLD qu'aux directeurs régionaux. Dès lors qu'ils se consacrent à plein temps à la lutte contre le dopage, leur rattachement direct à l'AFLD devrait être envisagé.

b) Une réforme du réseau des préleveurs à poursuivre

Pour la réalisation de ses contrôles, l'AFLD dispose d'un ensemble de contrôleurs qui peuvent être soit des agents préleveurs du ministère chargé des sports, soit des médecins ou des préleveurs agréés par l'agence et assermentés.

Parmi les 341 préleveurs agréés en France, certains sont peu actifs, voire inactifs, mais continuent de figurer dans les fichiers de l'agence.

La rémunération des préleveurs représente un poste important de dépenses dans le budget de l'agence (1 M€), mais aucune remise à plat du dispositif n'a été entreprise depuis son établissement en 2007. Des pistes de rationalisation existent : l'augmentation de la part de contrôles effectués par des préleveurs non médecins²⁸³ ou encore le recours à des prestataires privés dans le cadre d'un marché, comme les fédérations internationales ou certaines agences antidopage étrangères le pratiquent.

Sans exclure une refonte complète du réseau, l'AFLD devrait à tout le moins s'assurer d'un nombre minimum de contrôles par an et par préleveur. La mise à jour des listes de préleveurs et la mise en place d'un programme de formation pourraient être l'une des premières missions confiées aux CIRAD.

La réforme du réseau des préleveurs a été initiée par la délibération du collège de l'agence du 5 janvier 2012 refondant le statut des intéressés. Elle se traduit par une réduction progressive de leur effectif global et la diminution en son sein de la proportion de médecins. Elle doit être menée rapidement à son terme.

²⁸³ La rémunération des préleveurs non médecins correspond aujourd'hui à 75 % de celle des médecins.

C - Un coût d'analyse mal suivi

Si le laboratoire d'analyses de l'AFLD de Châtenay-Malabry demeure une référence en matière d'analyses d'érythropoïétine (EPO), il n'a pas optimisé sa rentabilité.

1 - Un laboratoire soumis aux exigences croissantes de l'Agence mondiale antidopage

L'activité du département des analyses de l'AFLD est encadrée par des « standards » internationaux auxquels il doit se conformer. Cependant son efficacité est mal mesurée, faute d'indicateurs de gestion et de performance pertinents.

La liste des substances interdites à détecter est élaborée au niveau international. Publiée au Journal officiel, elle est mise à jour au moins une fois par an²⁸⁴. L'augmentation du nombre de substances à détecter²⁸⁵ et l'abaissement des seuils de détection décidés par l'AMA (sauf exceptions, comme pour le cannabis) créent des obligations accrues pour les laboratoires. L'AMA souhaite, en effet, que chaque laboratoire soit en mesure d'analyser le plus grand nombre de substances possible et de mettre en œuvre la plus large palette de tests possible.

Les évolutions techniques nécessaires de la lutte antidopage ne sont pas systématiquement confrontées, au cours du processus de décision international, aux évolutions de coûts qu'elles entraînent.

2 - Une efficacité non mesurée

Le laboratoire est audité tous les 15 mois par le comité français d'accréditation (COFRAC) pour pouvoir continuer de figurer parmi les 33 laboratoires accrédités par l'AMA. Cependant, ces audits sur la qualité ne portent pas sur l'efficacité de la gestion et de l'organisation du laboratoire.

²⁸⁴ Le 30 mai 2014, l'AMA a ainsi ajouté les activateurs de facteurs inductibles par l'hypoxie (HIF), le xénon et l'argon, à la liste des interdictions 2014. La version révisée de la liste 2014 est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2014.

²⁸⁵ La mise en place en 2015 d'analyses spécialisées par sport entraînera une augmentation importante du nombre de prestations d'analyse.

Le coût moyen global des contrôles et des analyses peut être considéré comme un indicateur de la qualité de gestion du laboratoire. Cependant, ses modalités de calcul ne permettent pas de rendre compte de l'évolution réelle des coûts.

En l'absence de données chiffrées sur les coûts des autres laboratoires antidopage dans l'Union européenne, il est difficile d'évaluer l'efficacité des moyens publics alloués au laboratoire français. Celui-ci dispose en tout état de cause d'un personnel formé et suffisamment nombreux pour répondre aux pics d'activité²⁸⁶ et semble très bien doté, étant donné le volume d'analyses qu'il pratique²⁸⁷. Compte tenu de l'évolution de ses activités, et notamment de la montée en puissance des analyses de sang destinées à l'élaboration des profils biologiques, la formation et la polyvalence d'un personnel, souvent très ancien, sont devenues une nécessité.

D - Un effort de recherche à dynamiser

En novembre 2010, le président de l'AFLD soulignait l'importance du ciblage des contrôles pour identifier de nouvelles substances ou méthodes dopantes, et citait comme exemple le fait que les laboratoires cherchaient à détecter les transfusions autologues²⁸⁸. La recherche en matière de lutte contre le dopage est une compétence partagée entre le ministère chargé des sports et l'AFLD.

Le ministère n'accorde plus de financements depuis 2009 du fait d'une réorientation de sa recherche vers le sport-santé. Pourtant selon le code du sport, le ministère doit « engager et coordonner » la recherche, alors que l'agence y « participe ».

En réalité, l'agence anime l'effort de recherche au travers de son comité d'orientation scientifique (COS) qui soutient des projets de

²⁸⁶ Du fait de l'exiguïté des locaux, l'automatisation n'est pas autant développée qu'il serait souhaitable, exigeant du personnel supplémentaire par rapport à d'autres laboratoires européens.

²⁸⁷ 60 personnes travaillent au laboratoire de Cologne contre 40 personnes à Châtenay-Malabry pour un volume d'analyses deux fois supérieur.

²⁸⁸ Le sang du sportif, prélevé quelques semaines avant la compétition, est réinjecté quelques jours avant celle-ci pour augmenter instantanément son nombre de globules rouges, transporteurs de l'oxygène vers les muscles.

recherche sélectionnés sur appels à projets²⁸⁹. Ce comité, dont le niveau d'expertise scientifique est reconnu, évalue activement les projets de recherche²⁹⁰ qu'il soutient, quitte à les réorienter. Son champ d'investigation ne couvre cependant qu'une partie de la recherche contre le dopage, et notamment pas les aspects psychologiques ou sociologiques.

Si le laboratoire de l'AFLD respecte les critères d'activités de recherche imposés par l'AMA²⁹¹, ses résultats sont modestes comparés à ceux du laboratoire antidopage de Cologne, qui affiche 40 publications dans des revues internationales et 10 publications dans des revues nationales en 2012.

Afin de conserver l'accréditation de l'AMA, ce laboratoire aux activités essentiellement applicatives doit se donner les moyens de mener des recherches. Pour cela, il est nécessaire qu'il établisse un programme de recherche formalisé, pilote son activité de recherche, recrute du personnel compétent (membre habilité à diriger des recherches) et mette en place des collaborations pluriannuelles avec les équipes de la recherche publique les plus qualifiées. À terme, ces avancées pourraient lui permettre de bénéficier, comme certains de ses homologues, d'un adossement à un pôle universitaire (Cologne) ou à un centre hospitalo-universitaire (Lausanne), ce manque apparaissant comme un handicap pour sa recherche, notamment pour l'accueil de doctorants.

Le développement de la recherche du laboratoire devrait également s'accompagner d'une spécialisation dans certains domaines de recherche clairement identifiés, de manière à éviter une dispersion des efforts. Si le laboratoire reste aussi une référence pour un certain nombre d'analyses, en particulier l'EPO, son positionnement en matière de recherche au sein du réseau des laboratoires européens apparaît aujourd'hui en recul. Une nouvelle impulsion paraît donc souhaitable.

E - Des ressources propres à développer

La situation financière de l'agence, qui est saine, laisse la possibilité de réduire sa subvention annuelle dans le cadre de l'effort

²⁸⁹ Le budget annuel moyen consacré à la recherche dans le cadre des appels à projet préparés par le COS s'établit, pour les quatre dernières années (2010-2013), à environ 290 000 €.

²⁹⁰ En biomécanique, pharmacologie et myogenèse, et métabolisme musculaire.

²⁹¹ Au moins 7 % du budget du laboratoire est consacré à la recherche, et six publications ont été réalisées en 2013.

commun de réduction de la dépense publique, dont elle a été exonérée jusqu'en 2012.

Pour assurer le financement d'un plan de développement plus ambitieux, l'agence devrait accroître ses ressources propres, aujourd'hui limitées à 1 M€, soit environ 12 % de son budget global, en multipliant les prestations de contrôle (prélèvements) ou d'analyse qu'elle réalise pour des tiers. Ces prestations pour le compte de tiers représentent un chiffre d'affaires en stagnation depuis 2008.

Or la France accueille de nombreuses compétitions internationales pour lesquelles l'AFLD pourrait être prestataire de services. Seules 5 % des analyses effectuées par le laboratoire de Châtenay-Malabry sont facturées à des fédérations internationales, alors que celui-ci dispose d'une capacité d'analyse excédentaire, au moins pour les analyses de sang. Le laboratoire n'est pas toujours en mesure de répondre dans des conditions satisfaisantes à des appels d'offres, et ses prestations sont tarifées à un coût élevé.

L'agence doit progresser pour développer une politique commerciale lui permettant d'augmenter ses prestations pour compte de tiers.

D'une part, elle doit s'attacher à mieux définir le tarif de ses prestations. En la matière, la grille de tarification doit être rectifiée notamment grâce à la présentation d'éléments de comptabilité analytique et d'indications de prospection de « marchés ». D'autre part, tout en respectant leur indépendance fonctionnelle, l'agence doit s'attacher à coordonner les activités des départements de contrôle et d'analyse en définissant un programme de contrôles annuel permettant au laboratoire de mieux connaître ses périodes de faible activité. Afin de conforter le développement de cette politique commerciale, l'agence devrait se doter d'un budget par activité qui lui permettrait de mieux piloter sa performance. Elle devrait aussi revoir ses indicateurs, qui ne mesurent pas correctement la qualité de sa gestion ni les résultats de ses activités.

La politique de contrôle menée par l'AFLD doit donc être révisée et la recherche intensifiée, grâce à un développement des ressources propres de l'agence, pour rendre plus efficace la lutte contre le dopage. Elle n'a cependant de sens que si elle est complétée par une politique de prévention plus ambitieuse.

III - Un volet de la lutte contre le dopage délaié : la prévention

La politique de prévention du dopage, à laquelle l'État a consacré 1,27 M€ en 2013, relève du ministère chargé des sports avec l'appui du mouvement sportif. À cet égard, le ministère tarde à mobiliser les différents acteurs et à responsabiliser le mouvement sportif.

A - Un État désengagé

1 - Une stratégie à construire

Il ressort d'une enquête menée récemment auprès des milieux sportifs²⁹² qu'ils n'associent pas clairement le dopage à un risque pour la santé et que la liste des produits interdits n'est pas connue de tous. Il existe même un véritable courant de tolérance ou d'acceptation du dopage dans l'esprit du plus grand nombre.

Face à cette situation, il devient nécessaire de mettre en place une stratégie beaucoup plus ambitieuse en matière de prévention du dopage, notamment en définissant les publics visés et les objectifs poursuivis.

Disposer de connaissances fiables sur le phénomène du dopage est un préalable à la mise en place de moyens efficaces en matière de prévention contre le dopage.

Aucune étude épidémiologique permettant de dresser une cartographie détaillée des pratiques de dopage et des conséquences pour la santé n'a été menée jusqu'à présent. L'absence actuelle d'étude établissant de manière irréfutable les effets néfastes du dopage sur la santé participe au courant de tolérance constaté. Les sportifs ayant une pratique de loisir peuvent également être concernés par la consommation de produits figurant sur la liste des produits dopants. Cartographier leurs

²⁹² Enquête qualitative sur les représentations concernant le dopage et sa prévention chez les sportifs et leur entourage de la Fédération nationale des observatoires régionaux de santé (FNORS) d'avril 2014 menée auprès des sportifs, parents de sportifs, professionnels de santé en charge de sportifs, encadrants et/ou entraîneurs, élus et cadres de fédérations sportives et comités départementaux ou régionaux.

consommations en fonction du nombre d'heures de sport pratiquées et de l'âge permettrait de savoir dans quelle mesure il est nécessaire d'orienter plus activement ou non cette politique vers les amateurs de tout niveau.

Il appartient au ministère chargé des sports de clarifier les messages à diffuser et de mettre en œuvre, en liaison avec le ministère de la santé, une approche globale du sport pour tous intégrant le problème du dopage.

En France, certains axes de prévention demeurent encore peu explorés. Ainsi, le ministère de la santé dispose d'une expérience certaine en matière de gestion des conduites à risque qu'il serait intéressant de transposer au dopage. La communauté scolaire, habituée à délivrer des messages de prévention dans d'autres domaines, pourrait également contribuer à cette politique publique.

Le jeune public est particulièrement sensible aux messages de prévention. Aux États-Unis, l'agence américaine antidopage (USADA), chargée de la prévention, mène des actions spécifiques vers les jeunes (entre 8 et 13 ans) et leurs parents pour promouvoir une pratique sportive propre dans le respect des règles de loyauté du sport.

2 - Des outils obsolètes

Depuis 2006, il revient à l'État d'engager et de coordonner les actions de prévention du dopage. Les crédits que le ministère chargé des sports a consacrés à cette action se sont élevés à 1,27 M€ en 2013, en baisse de 16 % par rapport aux sommes dépensées en 2010. Les principaux outils de prévention du dopage mis en place à la suite des affaires de dopage du Tour de France 1998 se révèlent inefficaces en raison d'un défaut de pilotage : les antennes médicales de prévention du dopage (AMPD) et le numéro vert Écoute dopage présentent des résultats très insatisfaisants au point que la question de leur maintien est posée.

Les 23 AMPD, financées pour un montant de 0,53 M€ et placées sous la tutelle du ministère chargé de sports, ont pour missions principales les soins, l'information, le conseil, la recherche, la prévention et la veille sanitaire. Elles délivrent également l'attestation préalable à la restitution de licence aux sportifs qui ont fait l'objet d'une sanction pour prise de produits dopants.

L'activité en matière de prévention du dopage est variable d'une antenne à l'autre, mais est globalement très faible. En dehors de l'activité de consultations, extrêmement réduite²⁹³, les AMPD peuvent mener des actions de prévention sous forme de participation à des colloques/conférences ou de formation essentiellement au profit des professionnels de santé et des éducateurs sportifs²⁹⁴.

L'absence de pilotage national est fortement ressentie par ce réseau local, et seul le dynamisme de ces initiatives permet de maintenir et de faire connaître l'activité de l'antenne.

Créé en 1998, Écoute dopage est un service d'aide spécialisé, disposant de psychologues et de médecins du sport, et mis gratuitement au service des sportifs et de toute personne concernée par les questions liées au dopage. L'association gérant ce numéro vert a été dissoute fin 2013, à la suite de la démission de son président. Les psychologues répondaient essentiellement à des questions techniques sur les produits dopants, alors que leur rôle consistait à orienter les sportifs vers les AMPD s'il apparaissait que leur état physique ou moral nécessitait une prise en charge médicale. En 2011, seuls 20 appels sur les 2 849 réceptionnés ont été orientés vers celles-ci.

Financé par le ministère chargé des sports à hauteur d'environ 0,26 M€ par an (soit un coût proche de 100 € par appel), cet outil de prévention est devenu inefficace, conséquence de dix années de fonctionnement de l'association sans suivi ni directives de l'administration centrale.

Porté par le ministère, le plan national de prévention pour la période 2013-2016 comporte un volet destiné au grand public et un autre en direction du mouvement sportif. Il reprend les mêmes objectifs que le plan précédent dont les résultats n'avaient pas été exploités.

B - Un mouvement sportif inégalement impliqué

Au-delà du défaut de pilotage des outils relevant directement du ministère chargé des sports, un manque de coordination apparaît avec le

²⁹³ En 2013, 1 216 consultations ont eu lieu sur l'ensemble du territoire, soit une moyenne annuelle de 47 consultations par antenne.

²⁹⁴ Ces actions sont très variables suivant les sites : le nombre de participations à des conférences varie ainsi de 1 à 45, et le nombre de personnes touchées de 0 à 3 500, les actions de formation mobilisent de 50 à 66 % des AMPD.

monde sportif pour mener à bien cette politique publique. L'absence des fédérations sportives au sein du comité de prévention du dopage créé fin 2013 par le ministère ne favorise pas leur implication ni la diffusion des bonnes pratiques mises en place par le monde sportif.

Or, aux termes du code du sport, les fédérations « veillent à la santé de leurs licenciés », « développent auprès [d'eux] et de leur encadrement une information de prévention contre l'utilisation des substances et procédés dopants avec l'appui des antennes médicales de prévention du dopage », incluent dans leurs programmes de formation destinés aux cadres professionnels et aux bénévoles « des actions de prévention contre l'utilisation des substances et produits dopants ». Les fédérations délégataires « assurent l'organisation de la surveillance médicale particulière à laquelle sont soumis leurs licenciés inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau (...) ».

1 - Un rôle du comité national olympique et sportif français à développer

Interlocuteur privilégié des fédérations sportives, le comité national olympique et sportif français (CNOSF) reçoit de l'État une subvention d'environ 8 M€, dont seulement 40 000 € sont employés à la mise en œuvre d'actions de prévention vers le monde sportif. Le module *E-learning*, qu'il a fait développer, permet aux fédérations qui le souhaitent de faire bénéficier leurs licenciés d'un apprentissage des connaissances antidopage en ligne, avec un test à l'issue du module. Le CNOSF organise chaque année un colloque national consacré à la prévention du dopage. Si le CNOSF joue un rôle de sensibilisation, d'information et de conseil auprès des sportifs et des équipes fédérales au moment des jeux olympiques, il pourrait développer ce rôle sur la durée de l'olympiade (4 ans).

L'implication des sportifs en faveur de la prévention du dopage aux États-Unis

L'USADA a créé en 2012 un mouvement pour un sport propre dénommé *TrueSport*, destiné à fournir les outils permettant aux sportifs de prendre les bonnes décisions et éviter ainsi les comportements à risque. Les ambassadeurs de *TrueSport* comptent parmi eux 47 médaillés olympiques et paralympiques américains.

2 - Des fédérations peu actives

Alors qu'elles sont au contact des sportifs, les fédérations françaises s'impliquent de manière très inégale, certaines d'entre elles estimant même ne pas être concernées. Les fédérations de cyclisme et d'athlétisme se sont engagées pleinement dans la lutte antidopage, à la suite des affaires décelées respectivement en 1998 et en 2005 parmi leurs sportifs.

Toutes les fédérations assurent la surveillance médicale réglementaire (SMR) qui vise à garantir la santé des sportifs de haut niveau face à une pratique intense, susceptible d'avoir des conséquences négatives sur leur état physique et psychologique. Cet outil médical, dont l'objet premier reste la protection de la santé du sportif, peut aussi jouer un rôle en matière de prévention individuelle du dopage. En effet, le médecin fédéral, ayant décelé une pratique dopante chez un sportif, peut utilement établir un certificat de contre-indication à la participation aux compétitions sportives. Dans les clubs professionnels, cela prendra la forme d'un arrêt de travail.

Certaines fédérations ont une vision active de cette surveillance, en élargissant le cercle des sportifs concernés et en utilisant l'ensemble de ces résultats d'analyse, anonymisés et structurés en banque de données, comme moyen d'identification des produits sur lesquels un effort de prévention doit être porté.

De même, les actions de prévention vers les licenciés des clubs, non-inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau ou espoirs, sont très variables d'une fédération à l'autre. Bien souvent, très peu d'actions de prévention leur sont consacrées. Certaines fédérations, ne sachant pas comment s'y prendre, expliquent avoir besoin d'une aide de l'État pour mettre en place ces actions vers leurs clubs. Même la Fédération française d'athlétisme (FFA), bien que très active, estime qu'il n'y a pas de « visibilité de l'action publique d'État sur le programme d'action de prévention et de lutte contre le dopage, (...) les objectifs et les plans d'actions ne sont ni connus, ni partagés ».

Quelques projets simples pourraient pourtant être rapidement développés par les fédérations, avec le soutien, si nécessaire, de l'État et du CNOSF, en s'inspirant d'actions en cours, y compris à l'étranger. La fédération française de cyclisme exploite de manière anonyme les résultats d'analyses de la surveillance médicale réglementaire pour orienter efficacement les messages de prévention vers les sportifs d'élite, et pourrait étendre son action vers l'ensemble des licenciés. En

Allemagne, dix fédérations ont conditionné la délivrance de la licence sportive à l'obtention du certificat à la fin du module de formation *E-learning* pour les compétiteurs, quel que soit leur niveau de pratique.

**

Le ministère a les moyens de sanctionner les fédérations qui font preuve de peu d'empressement en matière de prévention du dopage au travers des subventions qu'il leur alloue (87,5 M€ en 2013) et des conseillers techniques sportifs qu'il leur affecte (1 680 personnes, représentant un coût de 110 M€) dans les conventions d'objectifs. Cependant, aucune évaluation des actions mises en œuvre, ni aucune sanction en cas d'inaction ne sont prévues.

La politique de prévention doit donc prendre une nouvelle dimension. Les fédérations doivent rendre compte à l'État de leurs actions de prévention, les médecins des fédérations ne doivent pas être placés sous l'autorité des directeurs techniques nationaux pour éviter les conflits d'intérêt, les dirigeants des fédérations doivent être sensibilisés aux risques de mise en cause de leur responsabilité en cas d'accident de santé de leurs licenciés en compétition ou à l'entraînement.

IV - Une lutte contre les trafics à intensifier

La lutte contre les trafics de produits dopants n'est pas détachable d'une politique de contrôle ciblée et efficace et d'une politique de prévention en direction des sportifs et de leur entourage.

A - Une participation à la lutte internationale contre les trafics de produits dopants

Inscrite dans un cadre international, la lutte contre le trafic de produits dopants relève de deux ministères qui mesurent d'une manière différente le résultat de leurs actions.

Bien que difficile à analyser, le trafic de produits dopants emprunte à la fois les circuits de distribution légaux²⁹⁵ et les circuits clandestins. Selon la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières²⁹⁶, rattachée à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), les principaux pays d'approvisionnement sont la Thaïlande (55 % des produits saisis en 2012) et la Chine pour les anabolisants mais également des pays d'Europe : la Grèce (8 % des produits dopants saisis en 2012), la Slovaquie (2 % des produits dopants saisis en 2012) ou encore la Moldavie (principal pays de fabrication en Europe). Des laboratoires existent aussi en Europe occidentale, un laboratoire de stéroïdes a ainsi été démantelé à Laval en 2010. Le principal vecteur utilisé est l'envoi par fret express ou postal après un achat sur internet *via* des sites hébergés, pour la plupart, à l'étranger.

Selon les informations données par les douanes, les saisies²⁹⁷ de produits dopants seraient insignifiantes par rapport au volume en circulation. Ces saisies ont eu lieu, en grande partie, au cours des opérations PANGAEA coordonnées principalement par Interpol et l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et destinées à lutter contre la vente illicite de médicaments sur Internet²⁹⁸.

B - Des résultats difficiles à évaluer

La lutte contre le dopage ne figure pas parmi les indicateurs suivis par les deux principales administrations responsables de la lutte contre les trafics – l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et la santé publique (OCLAESP) et les services compétents de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

L'OCLAESP est chargé de lutter contre les réseaux conduisant des activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou à la santé

²⁹⁵ Les trafics de produits dopants empruntant les circuits de distribution légaux reposent principalement sur un approvisionnement en pharmacie à l'aide d'ordonnances de complaisance ou d'ordonnances falsifiées ou volées.

²⁹⁶ Informations délivrées au cours de son audition devant la commission d'enquête du Sénat sur l'efficacité de la lutte contre le dopage.

²⁹⁷ Les douanes ont saisi environ 320 000 doses en 2011 et 2012, et 550 000 doses en 2013.

²⁹⁸ L'opération PANGAEA VII a impliqué 11 pays dont la France. Elle s'est déroulée du 13 au 20 mai 2014 et a conduit à un grand nombre d'arrestations dans le monde entier ainsi qu'à la saisie de milliers de médicaments potentiellement dangereux.

publique. Il ne dispose pas, pour sa part, de statistiques permettant d'apprécier son activité dans la lutte contre les trafics de produits dopants.

L'action de la DGDDI en matière de lutte contre les trafics de produits dopants s'inscrit avant tout dans la recherche de produits stupéfiants, psychotropes et médicamenteux. Ainsi, le niveau d'information sur la nature du trafic n'est pas toujours suffisant, particulièrement lorsque les produits saisis peuvent être vendus à des fins de dopage comme à d'autres fins. Seule une analyse en laboratoire des produits permettrait un classement fiable dans les outils statistiques. De ce fait, les produits dopants peuvent être intégrés dans des ensembles plus vastes (médicaments, produits contrefaits par exemple).

D'une manière générale, les informations sur les trafics de produits dopants restent parcellaires. La mise en place d'outils de mesure statistiques et la mise en commun des données recueillies par les services des douanes et l'OCLAESP permettraient d'apprécier l'efficacité de la lutte contre les trafics de produits dopants.

C - Une coordination du renseignement à améliorer

L'enjeu principal concerne l'amélioration de la coordination et de l'échange d'informations entre les administrations.

Malgré l'existence de partenariats entre l'AFLD, l'OCLAESP et la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), ces accords ne se traduisent pas dans les faits par une coopération très active.

Depuis 2004, chaque région s'est dotée d'une commission régionale de prévention et de lutte contre les produits dopants présidée par le préfet et le procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu de région. Seule la commission de la région Languedoc-Roussillon a été réellement active en maintenant une instance de coordination entre les acteurs locaux de la lutte contre les trafics de produits dopants. En 2014, ces commissions ont vu leur composition et leurs missions redéfinies, perdant leur compétence en matière de prévention. Leur animation et leur coordination sont assurées par le directeur des sports et le directeur des affaires criminelles et des grâces.

Au niveau interrégional, la mise en place des conseillers interrégionaux antidopage (CIRAD), qui sont chargés, à temps plein, de coordonner la mise en place des contrôles et la lutte contre les trafics au

plan territorial, devrait permettre de veiller à la bonne coordination des services au niveau déconcentré.

Au niveau national, le ministère chargé des sports a détaché auprès de l'OCLAESP un agent habitué à développer les relations entre services. Ce recrutement, réalisé en parallèle de celui d'une investigatrice rattachée au département des contrôles par l'AFLD, devrait permettre une meilleure coordination de la lutte contre le trafic de produits dopants.

Pour inciter les sportifs à fournir une aide substantielle dans la découverte ou la détermination de violation des règles antidopage, les fédérations sportives peuvent réduire ou assortir de sursis les sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre. L'AFLD, qui ne peut prononcer de peine de sursis jusqu'à présent, devrait pouvoir user de cette procédure dans les mêmes conditions que les fédérations au terme de la procédure de transposition en droit français du nouveau code mondial antidopage. Le recueil de renseignement devrait être facilité par cette nouvelle disposition.

Ayant longtemps souffert d'un défaut de coordination des actions menées par l'AFLD, l'OCLAESP et la DNRED, le renouvellement des commissions régionales est essentiel à la collecte et l'exploitation des renseignements concourant à l'amélioration de la lutte contre le dopage. La mise en place d'indicateurs communs est un objectif à poursuivre pour mener à bien cette mission.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de lutte contre le dopage comporte trois volets qui doivent se compléter : les contrôles sous la responsabilité de l'AFLD, la prévention et la lutte contre les trafics de produits dopants.

L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) évolue dans un environnement très changeant. Les substances et méthodes dopantes se perfectionnent sans cesse, le cadre normatif et les « standards » internationaux auxquels l'agence doit se conformer évoluent rapidement sous l'impulsion de l'AMA. Enfin l'agence, après avoir conduit sur trois ans une phase de croissance du nombre annuel de contrôles, doit désormais différencier sa stratégie de contrôle sur les trois cibles de sportifs qu'elle vise (groupe cible, sportifs de haut niveau et professionnels, licenciés) et maîtriser ses coûts.

Dans ce contexte, l'agence doit renouveler à la fois ses méthodes de gestion et ses activités pour remplir ses missions efficacement et à moindre coût pour les finances publiques. Si l'agence commence à s'y employer, ses efforts sont encore trop récents et limités pour porter leurs fruits.

L'État doit, pour sa part, s'attacher à dynamiser la politique de prévention du dopage, et de lutte contre les trafics de produits dopants en se fixant des objectifs clairs, en collaboration avec l'ensemble des acteurs.

En matière de prévention du dopage, les actions du ministère chargé des sports doivent s'attacher à mieux cibler la politique à mettre en œuvre, et inciter fortement les fédérations à développer leurs actions dans ce domaine. La lutte contre les trafics de produits dopants doit être plus efficace, notamment par l'amélioration du recueil et des échanges d'informations.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- *En ce qui concerne l'Agence française de lutte contre le dopage :*
 1. *établir des stratégies de contrôle plus sélectives, fondées sur des critères plus précis selon les publics ;*
 2. *accroître les actions de recherche du laboratoire antidopage grâce à de nouvelles coopérations avec des organismes de recherche ou des universités ;*
 3. *développer les ressources propres de l'agence, notamment par une action commerciale du laboratoire plus soutenue, étayée par une meilleure analyse des coûts et des prix ;*
- *En ce qui concerne les ministères :*
 4. *améliorer la coordination interministérielle en matière de prévention du dopage en arrêtant des objectifs conjoints entre ministères concernés ;*
 5. *inscrire les actions de prévention dans les conventions d'objectifs des fédérations, les évaluer, et sanctionner les cas d'insuffisance si besoin ;*
 6. *animer effectivement les nouvelles commissions régionales de lutte contre le trafic de substances ou méthodes dopantes, pour renforcer les informations destinées à l'agence.*

Réponses

Réponse commune de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche	554
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	555
Réponse de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes	556
Réponse commune du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et du secrétaire d'État chargé des sports	556
Réponse du président de l'Agence française de lutte contre le dopage ..	562
Réponse du directeur général du Comité international olympique	565
Réponse du président du Comité national olympique et sportif français	565
Réponse du président de la Fédération française d'athlétisme	567
Réponse du président de la Fédération française de cyclisme	567

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION
NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA
RECHERCHE ET DE LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉE DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

La Cour estime que la prévention constitue un « volet délaissé de la lutte contre le dopage ». Elle considère notamment que « la communauté scolaire, habituée à délivrer des messages de prévention dans d'autres domaines, pourrait contribuer à cette politique publique » et formule à cette fin, en conclusion, une recommandation préconisant de « clarifier les objectifs et les publics visés par la politique de prévention du dopage menée par le ministère chargé des sports en lien avec les différents acteurs publics concernés (ministères de l'éducation nationale et de la santé) et les fédérations sportives ».

Les observations de la Cour appellent de ma part les précisions suivantes.

Le plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017 comprend une action 108 visant à « Former les intervenants en éducation pour la santé et les intervenants en santé scolaire au thème des conduites dopantes et du dopage ».

Le champ de ce projet intègre, outre le dopage sportif, le dopage « récréatif » et la pratique de la consommation de médicaments détournés de leur usage normal et utilisés comme drogues de performances, notamment les performances scolaires.

Les formations seront dispensées par des professionnels du ministère chargé des sports auquel la loi du 5 avril 2006, relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, confère un rôle central dans l'engagement et la coordination de la prévention, de l'éducation et de la recherche en matière de dopage.

L'intervention des médecins des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), ainsi que des cadres des agences régionales de santé (ARS) et des personnalités du milieu associatif, pourra également être prévue.

L'objectif est de mettre en place des formations de formateurs sur la thématique spécifique des conduites dopantes et du dopage, qui permettront, dans un second temps, de former les acteurs de terrain.

Chaque académie devra disposer de cinq formateurs environ, choisis parmi les corps suivants :

- les proviseurs vie scolaire (PVS) ;*

- les inspecteurs d'académie- inspecteurs pédagogiques régionaux
- établissements et vie scolaire (IA-IPR EVS) ;
- les inspecteurs d'académie- inspecteurs pédagogiques régionaux
- éducation physique et sportive (IA-IPR EPS) ;
- les inspecteurs d'académie- inspecteurs pédagogiques régionaux
- sciences de la vie et de la terre (IA-IPR SVT).

Les PVS et IA-IPR-EVS seront prioritaires pour cette formation, dans la mesure où la circulaire de rentrée 2014 les désigne comme pilotes de la cellule académique de la politique éducative sociale et de santé réunissant tous les conseillers techniques auprès du recteur.

Ils pourront ensuite d'autant mieux porter le message de prévention et dispenser l'information et la formation auprès des professeurs et des conseillers principaux d'éducation.

Par ailleurs, l'Union Nationale du Sport Scolaire (UNSS) a intégré la prévention et la lutte contre le dopage et les pratiques dopantes comme un objectif de son plan national de développement du sport scolaire 2012-2016. A ce jour, 90 % des structures territoriales de l'UNSS ont organisé au moins une action de sensibilisation sur le dopage.

Avec l'appui de ses partenaires, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche contribue, dans la limite de ses compétences, à conforter la politique de prévention du dopage.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Le 4 août 2014 vous aviez déjà saisi nos services du relevé d'observations provisoires relatif aux comptes et à la gestion de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) pour les exercices 2006 à 2013, dont le présent projet d'insertion reprend en grande partie les observations et recommandations.

Comme dans la réponse à cette saisine, par courrier du 15 septembre 2014, nous vous indiquons souscrire pleinement à vos recommandations concernant l'agence. Ainsi en est-il, tout d'abord, de la nécessité pour elle d'engager une réflexion sur sa politique de tarification des analyses de son laboratoire afin d'accroître le volume de ses prestations pour le compte de tiers et, par voie de conséquence, ses

ressources propres. Tel est encore le cas de la nécessité d'une collaboration étroite de l'agence avec un pôle universitaire ou hospitalo-universitaire afin de développer ses activités de recherche et d'obtenir un soutien et des financements externes.

Nous vous confirmons notre entière souscription à ces recommandations. Quant aux autres éléments de l'insertion, ceux-ci n'appellent pas d'observations particulières de notre part.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES

L'insertion relative à la politique de lutte contre le dopage dans le sport fait le constat de la nécessité d'intervenir en matière de prévention du dopage dès le plus jeune âge et notamment en milieu scolaire. Je suis très favorable à ce que cette thématique de prévention des conduites à risque soit abordée dans une approche globale de promotion de la santé dans le cadre des actions déjà réalisées en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale.

La santé des jeunes constitue une des priorités de la stratégie nationale de santé que je conduis. Un comité interministériel a été mis en place afin de mobiliser l'ensemble des départements ministériels sur les divers déterminants de santé et assurer une meilleure coordination des politiques publiques en ce sens. Le ministère chargé des sports est partie intégrante de ce comité.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES SPORTS

La politique de lutte contre le dopage comporte quatre volets qui doivent se compléter : les contrôles sous la responsabilité de l'AFLD, la recherche dans le domaine du dopage, la prévention et la lutte contre les produits dopants.

1. S'agissant de la politique de contrôle

Cette politique est conduite par l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). Autorité publique indépendante, cette agence n'est pas soumise à ma tutelle.

Les recommandations de la Cour ne peuvent donc pas appeler de ma part de commentaires particuliers.

Je tiens toutefois à rappeler que les crédits inscrits au PLF 2015 au profit de l'AFLD s'élèvent à 7,8 M€. Après application des règles gouvernementales de mise en réserve, les crédits disponibles pour l'agence s'élèveront en 2015 à 7,176 M€. Les contraintes des finances publiques interdisent à l'Etat d'augmenter cet effort financier.

Je partage donc l'analyse globale de la Cour selon laquelle l'enjeu est de renforcer, à moyens constants, l'efficacité et l'efficience de la politique de contrôle. Je sais que l'AFLD s'y emploie. Elle bénéficiera désormais des analyses et recommandations de la Cour pour poursuivre les actions engagées.

De la même manière, je partage l'analyse de la Cour sur l'intérêt pour l'AFLD de développer ses ressources propres. Une telle stratégie doit lui permettre d'être moins dépendante de la subvention versée par l'État, même si celle-ci demeurera la source principale de financement de l'Agence.

2. S'agissant de la politique de recherche

Je souhaite nuancer l'appréciation de la Cour sur l'absence de financement alloué par l'Etat depuis 2009 à la recherche sur le dopage.

En matière d'aide à la recherche au niveau international, je me suis engagé auprès du président de l'Agence mondiale antidopage (AMA) à abonder à hauteur de 150 000 €, d'ici mars 2016, le fonds de recherche dédié à la lutte contre le dopage mis en place à l'initiative du Comité international olympique, lequel sera géré par le comité science, médecine et recherche de l'AMA.

En matière de recherche au niveau national, une spécialisation de l'effort de recherche s'est mise en place

L'animation de la recherche scientifique incombe dans les faits à l'AFLD dont le comité d'orientation scientifique (COS), fort de son expertise scientifique reconnue, soutient des projets de recherche sélectionnés sur appels à projets.

L'action de l'État doit être, dans ces conditions, complémentaires de celles de l'AFLD et concerner davantage les dimensions psychologiques et sociologiques du recours au dopage.

Une étude a ainsi été commanditée en 2014 à la fédération nationale des observatoires régionaux de santé (FNORS) afin de disposer de données sur les représentations, les attitudes et les pratiques des

sportifs et de leur entourage en matière de dopage, ce qui permettra d'améliorer l'efficacité de la politique de prévention.

D'une manière plus générale, je partage l'analyse de la Cour selon laquelle le ministère doit disposer de connaissances fiables sur le phénomène du dopage, préalable à la mise en place de moyens efficaces en matière de prévention contre le dopage. C'est pourquoi j'ai décidé de lancer deux études en ce sens :

- Je souhaite tout d'abord procéder à une revue de la littérature scientifique sur le phénomène du dopage ; celle-ci sera réalisée dès le premier semestre 2015 ;

- Une fois cette première étape achevée, une étude épidémiologique sur le phénomène du dopage sera engagée. Ces deux actions sont d'ores et déjà inscrites dans le nouveau plan national de prévention.

3. S'agissant de la politique de prévention du dopage

La Cour indique que les outils mis en place sont insatisfaisants :

- les antennes médicales de prévention du dopage (AMPD) et le numéro vert Ecoute dopage présentent des résultats contrastés faute d'un pilotage satisfaisant ;

- le plan national de prévention pour la période 2013-2016 souffre d'une définition insuffisante des publics visés et des objectifs poursuivis.

Je souscris globalement à ces observations et recommandations et j'ai pris, d'ores et déjà, des mesures visant à améliorer l'efficacité de la politique de prévention du dopage.

En ce qui concerne les antennes médicales de prévention du dopage (AMPD) et le Numéro Vert-Ecoute Dopage, j'ai diligenté deux missions de l'IGJS pour dresser un bilan de l'activité de ces deux dispositifs et émettre des préconisations. L'IGJS m'a remis son rapport sur le Numéro Vert-Écoute Dopage et s'apprête à me remettre celui concernant les AMPD. Je tirerai toutes les conséquences qui s'imposeront à l'aune de ces deux rapports.

En ce qui concerne le plan national de prévention du dopage 2013-2016, il a d'ores et déjà été modifié et enrichi. De nouvelles actions sont venues compléter le plan existant et d'autres, non-pertinentes ou achevées, ont été supprimées. J'ai souhaité que celui-ci s'articule désormais autour de 6 grands objectifs, déclinés en actions concrètes et adaptées aux spécificités des différents types de public.

À ce titre, les publics ciblés sont dorénavant définis de façon précise et une distinction est opérée entre le grand public (dont les collégiens et lycéens, les sportifs dits de loisir et les usagers de salle de remise en forme) et le public sportif. Des outils de prévention spécifiques à chacun des publics ciblés seront élaborés en 2015.

La Cour souligne en outre, d'une part, que le jeune public est particulièrement sensible aux messages de prévention et, d'autre part, que la communauté scolaire pourrait également contribuer à la politique de prévention contre le dopage. Je tiens à préciser que le grand public, et tout particulièrement le jeune public, fait désormais l'objet d'actions spécifiques et constitue l'une des principales priorités du plan de prévention. Les actions envisagées seront notamment mises en œuvre en collaboration avec les équipes éducatives du ministère de l'éducation nationale.

De la même manière, les différents acteurs de la prévention sont mieux identifiés et des outils adaptés à chacun d'entre eux seront élaborés et mis à leur disposition en 2015.

En ce qui concerne le mouvement sportif, et en particulier les fédérations, il sera davantage associé à la politique de prévention mise en place par mon département ministériel.

Toutefois, cette association ne passe pas, à mon sens, exclusivement ni même principalement par les conventions d'objectifs. Ses modalités restent à définir mais il est probable qu'elle prenne une forme similaire à celle des plans de féminisation mis en place en 2014.

Des actions seront en outre menées en direction des conseillers techniques et sportifs (CTS) placés auprès des fédérations. Ainsi, le nouveau plan national de prévention prévoit que les lettres de mission des CTS intégreront dorénavant, de façon plus systématique, un volet consacré à la prévention du dopage. Pour les accompagner dans cette démarche, le plan national de prévention prévoit également que des modules de formation seront mis en place à l'attention des CTS et que des supports de prévention seront élaborés au cours de l'année 2015.

Par ailleurs, la Cour souligne à juste titre que le suivi médical et réglementaire (SMR), dont l'objet premier reste la protection de la santé du sportif, peut aussi jouer un rôle en matière de prévention individuelle du dopage. C'est pour cela que j'ai souhaité que des actions soient entreprises en direction des professionnels de santé (médecins fédéraux et médecins du sport) qui interviennent auprès des sportifs de haut-niveau et des Espoirs, et qui constituent un maillon essentiel de la politique de

prévention. Ainsi, des supports de prévention seront élaborés à leur attention dès l'an prochain.

La Cour signale également que certaines fédérations ont fait état d'un besoin d'accompagnement de l'Etat pour mettre en place des actions vers les clubs. J'ai bien conscience que l'Etat doit être en capacité d'apporter son soutien aux fédérations qui en expriment le besoin. Dans ce cadre, j'ai souhaité faire évoluer les missions du comité d'accompagnement, d'évaluation et de validation des outils de prévention du dopage (CAEVOPD), de manière à ce que celui-ci se concentre davantage sur l'accompagnement des fédérations dans l'élaboration de leurs actions. Cet objectif a d'ailleurs été intégré dans le nouveau plan national de prévention.

En revanche, la Cour indique que certaines fédérations ont souligné le manque de visibilité de l'action de l'Etat en matière de prévention et de lutte du dopage, et notamment que les plans d'actions et les objectifs ne sont ni connus, ni partagés. Cette observation fait écho à celle de la Cour selon laquelle un manque de coordination apparaît avec le monde sportif.

Je souhaite cependant souligner que le mouvement sportif est aujourd'hui représenté au sein du comité national de prévention du dopage par le président de la commission médicale du CNOSF, ou son directeur de la mission médicale sport et santé, ainsi que par un représentant des médecins fédéraux. En outre, les directeurs techniques nationaux y sont également représentés. Je n'écarte pas cependant la possibilité de faire évoluer la composition de ce comité national pour assurer une représentation plus significative des fédérations.

J'ajoute que d'autres moyens pourraient être utilisés pour mieux associer le monde sportif à la définition des orientations de la politique de prévention du dopage. Ainsi, la commission « éthique et valeurs du sport » du Conseil national du sport pourrait s'exprimer sur ces orientations.

Enfin, dans le cadre des travaux menés avec le mouvement sportif, et s'agissant plus particulièrement des formations « E-learning », je souhaite indiquer à la Cour que le ministère chargé des sports a conclu le 26 novembre 2014 une convention financière avec le CNOSF dont l'objet est d'offrir un accès illimité à l'application « e-learning, révisez vos connaissances antidopage ».

4. S'agissant de la lutte contre le trafic de substances et méthodes dopantes

Je souhaite, en ce domaine, vous faire part de deux observations.

En premier lieu, la Cour relève à juste titre l'importance que revêt l'amélioration de la coordination et des échanges d'information entre les administrations concernées.

Plusieurs initiatives ont été prises récemment en ce sens :

- la mise en place, depuis le 1er septembre 2014, des conseillers interrégionaux antidopage (CIRAD), dont l'une des deux missions consiste à piloter et animer les commissions régionales de lutte contre les substances et méthodes dopantes (instruction ministérielle du 20 mai 2014). Leur rôle est de faciliter les échanges d'informations entre les représentants de toutes les administrations concernées par la lutte contre les trafics ;

- la réactivation de ces commissions régionales, par le décret n°2013-551 du 26 juin 2013 relatif à la coopération interministérielle et aux échanges de renseignements en matière de lutte contre le trafic de substances ou méthodes dopantes. J'ai demandé à cet égard aux directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, de s'assurer de leur installation dans les meilleurs délais ;

- le recrutement, comme le soulève la Cour, d'un nouvel agent mis à la disposition de l'OCLAESP depuis le 1er septembre 2014 par le ministère chargé des sports et qui se consacre à plein temps à la lutte contre les trafics de substances dopantes. Il a pour mission, notamment, de veiller à la fluidité des échanges d'informations entre l'ensemble des administrations impliquées dans la lutte contre les trafics ;

- le renforcement, au niveau national, du pilotage et de la coordination des commissions régionales, conformément au décret du 26 juin 2013, conjointement par le directeur des affaires criminelles et des grâces et le directeur des sports. Le comité national de pilotage, placé sous la responsabilité de ces deux directeurs, et réunissant les services nationaux concernés, a été installé le 28 novembre 2013. Il a en particulier pour rôle de suivre l'activité des commissions, d'en dresser un bilan et d'identifier les freins qui seraient apparus dans l'échange d'informations et les relations entre les différentes administrations.

La Cour constate en deuxième lieu qu'ayant pour rôle d'effectuer les contrôles antidopage pour le compte de l'AFLD et se consacrant à plein temps à la lutte contre le dopage, les conseillers interrégionaux antidopage devraient être directement rattachés à l'AFLD.

Il convient de rappeler que les CIRAD sont investis de deux missions dans le champ de la lutte contre le dopage : l'organisation des

contrôles pour le compte de l'AFLD et l'animation, sous la responsabilité de l'État, des commissions régionales de lutte contre les trafics de substances et méthodes dopantes.

Les CIRAD ont succédé aux correspondants régionaux antidopage, dont les missions étaient similaires (organisation des contrôles et coordination des administrations dans le champ de la lutte contre les trafics de substances dopantes). Ces derniers étaient par ailleurs des agents du ministère chargé des sports et, à ce titre, étaient rattachés hiérarchiquement aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). L'évolution du dispositif, avec la mise en place des CIRAD, n'a donc pas eu pour conséquence de remettre à plat la position administrative de ces agents qui continuent à relever de l'État.

En conséquence, un rattachement des CIRAD à l'AFLD ne pourrait être envisagé qu'à la condition de ne pas exercer de mission dans le domaine de la lutte contre les trafics de substances dopantes, ce qui n'est à ce jour pas souhaitable.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE

L'Agence française de lutte contre le dopage (ALFD) souscrit, pour l'essentiel, à la conclusion et aux recommandations formulées par la Cour des comptes. Si elle est conduite néanmoins à faire usage de son droit de réponse, c'est à l'effet d'apporter des nuances, voire des objections, aussi bien quant au diagnostic porté par la Cour sur la lutte contre le dopage, que sur certaines des pistes de réforme préconisées.

Par ailleurs, et sur un plan différent, doivent être relevées des inexactitudes dans la présentation du cadre juridique applicable.

I.-. Le diagnostic porté sur la situation actuelle de la lutte contre le dopage en France paraît, de l'avis de l'AFLD, trop sévère.

Cela vaut tout d'abord s'agissant de la politique de prévention. Les outils de cette politique, mis en place depuis la loi n° 99-223 du 23 mars 1999 s'ils ne répondent pas pleinement aux effets attendus, faute d'un suivi et de moyens suffisants, ne sont pas pour autant « obsolètes ».

La mise à la disposition des sportifs d'éléments d'information sur les dangers du dopage et la liste des substances et méthodes interdites n'est nullement un objectif dépassé ou périmé.

En outre, la Cour sous-estime la réalité des efforts accomplis par le mouvement sportif. L'AFLD se félicite de pouvoir s'appuyer sur le concours du Comité national olympique sportif français. En particulier, l'organisation par sa Commission médicale, chaque année, d'un Colloque national, est un temps fort de la lutte contre le dopage.

Les fédérations sportives sont en première ligne pour sanctionner les manquements aux règles, indépendamment des actions de prévention. Les plus actives d'entre elles favorisent l'établissement et le maintien de contacts entre l'Agence française et les fédérations internationales.

La singularité que revêt la lutte contre le dopage en France est présentée par la Cour de façon ambiguë. Elle ne saurait être interprétée comme une exception aux incidences fâcheuses.

Il en va ainsi du rattachement à l'AFLD d'un laboratoire accrédité par l'Agence mondiale antidopage (AMA), qui constitue un atout pour elle.

La circonstance que l'Agence « exerce un pouvoir disciplinaire alors que nombre d'agences antidopage n'en disposent pas » ne saurait être perçue comme un handicap. Tout au contraire, la compétence disciplinaire que l'Agence exerce à titre complémentaire et subsidiaire par rapport à celle des fédérations a fait la preuve de son efficacité. Le sportif est accessible à bref délai, dans le respect de ses droits, à un régime de sanction administrative harmonisé.

Plus généralement, même si le modèle français de lutte contre le dopage, caractérisé par une forte implication des pouvoirs publics, reste perfectible, ne doit pas être perdu de vue le fait que notre pays est dans le peloton de tête en ce domaine.

II - Les pistes de réforme sur lesquelles la Cour met l'accent reçoivent d'autant plus aisément l'adhésion de l'AFLD que cette dernière s'est d'ores et déjà engagée dans la voie tracée, confortée en ce sens par nombre de préconisations du rapport de la Commission d'enquête du Sénat rendu public en juillet 2013.

Ainsi l'Agence, qui est convaincue de la nécessité d'une meilleure maîtrise des coûts associés aux contrôles, prête son entier concours à la mise en place du réseau des conseillers interrégionaux antidopage.

De même, le fait pour la Cour des comptes de souligner qu'il « appartient » à l'AFLD de tirer les conséquences de la mise en place progressive du profil biologique du sportif, en tant que mode de détection indirect du dopage, ne doit pas occulter le fait qu'en ce domaine, c'est

l'Agence qui a donné l'impulsion. À cet égard, il y a lieu de rappeler la délibération du 27 octobre 2011 tendant à l'institution du « passeport biologique », reprise par la loi du 12 mars 2012 sous le vocable de « profil biologique », l'adoption par le Collège, le 4 juillet 2013, d'avant-projets de décret nécessaires à l'application de la loi et, tout récemment, les initiatives prises pour promouvoir, en sus du module hématologique du profil biologique, un module stéroïdien.

De la même façon, l'Agence est persuadée de la nécessité d'accroître ses efforts en matière de développement de la recherche. Elle a fait figurer, au titre des conditions mises à la désignation du directeur du département des analyses appelé à remplacer l'actuel titulaire qui atteindra la limite d'âge, la détention d'une habilitation à diriger des recherches.

L'AFLD est pleinement consciente du fait que les modes de preuve analytiques du dopage, privilégiés par le code du sport, doivent voir leur efficacité renforcée au moyen du profil biologique et prolongée grâce à l'utilisation d'autres modes de preuve, tels que le renseignement. Toutefois, s'il existe de ce dernier point de vue une marge de progression, on ne saurait miser exclusivement sur des preuves de ce type. L'exemple de l'Agence britannique en apporte la démonstration. De l'avis de l'AFLD, le renseignement peut et doit contribuer à un ciblage judicieux des contrôles analytiques. Revêtent, à cet égard, une importance capitale, les contacts noués entre représentants de l'Etat siégeant au sein des Commissions régionales réorganisées par le décret du 26 juin 2013.

Tout en estimant, ainsi que le relève la Cour, que les contrôles hors compétition doivent occuper une part importante, l'Agence ne peut aller jusqu'à délaisser les contrôles en compétition, pour le double motif que certaines substances ne sont prohibées qu'à ce stade et qu'un recul de ce type de contrôle ouvrirait une brèche dans le dispositif.

Au bénéfice des nuances indiquées ci-dessus, l'AFLD rejoint donc très largement les recommandations de la Cour. Mais elle croit devoir s'en séparer sur trois points.

Au demeurant, indépendamment des dispositions du code du sport qui prescrivent à l'AFLD de définir et mettre en œuvre les actions de lutte contre le dopage sur un plan général, les stipulations de la Convention du Conseil de l'Europe du 16 novembre 1989 créent une obligation analogue à l'égard des sportifs définis par l'article 2.1 de cette Convention, comme les personnes des deux sexes « qui participent habituellement à des activités sportives organisées »

L'Agence se soucie, enfin, de l'appréciation portée par la Cour sur sa situation financière. Après avoir relevé que l'Etat consacre des « moyens limités » à la politique de lutte contre le dopage, la Cour n'en affirme pas moins que la situation financière de l'Agence, qui est saine, « laisse la possibilité de réduire sa subvention annuelle » dans le cadre de l'effort commun de réduction de la dépense publique, dont elle a été exonérée jusqu'en 2012.

L'Agence n'a pu assurer au cours des dernières années les missions qui lui sont confiées par la loi qu'en faisant appel à son fonds de roulement, faculté qui ne peut être regardée comme pérenne.

A pu ainsi être compensée la réduction de l'ordre de 7 à 10 % du montant de la subvention qui lui était allouée. Face au coût prévisible du développement du « profil biologique » et de la réalisation d'analyses spécialisées prévues par la nouvelle version du code mondial antidopage, une réduction des crédits de l'Agence affecterait gravement la crédibilité et l'efficacité de la lutte antidopage. Le contraste avec la volonté de la Cour des comptes de « donner une nouvelle impulsion » à cette lutte n'est que trop évident.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU COMITÉ INTERNATIONAL OLYMPIQUE

Nous vous remercions d'avoir partagé avec nous ce rapport, qui a retenu toute notre attention et dont nous avons pris bonne note.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ NATIONAL OLYMPIQUE ET SPORTIF FRANÇAIS

J'ai pris connaissance de l'insertion intitulée « La politique publique de lutte contre le dopage dans le sport : donner une nouvelle impulsion », figurant dans le rapport public annuel de la Cour des Comptes.

Il y est notamment précisé que le CNOSF est « l'interlocuteur privilégié des fédérations sportives, le comité national olympique et sportif français (CNOSF) reçoit de l'État une subvention d'environ 8 M€, dont seulement 40 000 € sont employés à la mise en œuvre d'actions de prévention vers le monde sportif. Le module E-learning, qu'il a fait développer, permet aux fédérations qui le souhaitent de faire bénéficier leurs licenciés d'un apprentissage des connaissances antidopage en

ligne, avec un test à l'issue du module. Toutefois, le nombre d'accès est limité à 3 000 connections par an, alors qu'un accès beaucoup plus large à cette formation devrait être envisagé ».

Le CNOSF mène les actions suivantes, notamment par le biais de sa Commission médicale présidée par Alain Calmat :

- *Il assure, en vertu du Code du Sport, la conduite de l'ensemble des délégations françaises qui participent à des manifestations patronnées par le Comité International Olympique : Jeux Olympiques d'hiver et d'été, Jeux Olympiques de la Jeunesse d'hiver et d'été, Festivals Olympiques de la Jeunesse Européenne d'hiver et d'été, Jeux Mondiaux, Jeux Européens, Jeux Méditerranéens,... En amont des événements, et notamment des Jeux Olympiques, la Commission médicale du CNOSF fait un lien permanent entre le CIO et les fédérations en matière d'information sur le dopage, notamment en ce qui concerne les substances et les procédés interdits. Au moment des événements, le CNOSF assure le suivi des athlètes, la coordination des médecins et des masseurs-kinésithérapeutes fédéraux et la logistique médicale. Là encore, la Commission médicale du CNOSF joue un rôle de sensibilisation, d'information et de conseil tant auprès des sportifs que des équipes fédérales. Il convient également de noter le rôle particulièrement important du CNOSF lors des Jeux Olympiques en ce qui concerne la localisation des sportifs.*
- *Le CNOSF organise chaque année un colloque national de lutte et de prévention du dopage, qui réunit des fédérations, des professionnels du secteur médical et paramédical, des représentants des autorités publiques, des experts, des personnalités internationales... Cette manifestation permet de partager des informations, des expériences et des expertises sur le dopage. Le CNOSF a ainsi organisé la 14^{ème} édition de ce colloque en 2014.*
- *Suite à la loi du 1er mars 2012, tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles, il a également participé, aux travaux du comité de préfiguration du passeport biologique, pilotés par l'Agence Française de la Lutte contre le Dopage. Il a notamment coordonné la réflexion des fédérations afin que le mouvement sportif produise des propositions dans le cadre de la mise en place de ce dispositif.*
- *Comme précisé dans le projet d'insertion, le CNOSF a développé un outil E-learning sur le dopage. L'accès à ce dispositif est aujourd'hui illimité. De plus, il n'est nullement fait mention d'un*

autre outil réalisé par le CNOSF avec le ministère en charge des Sports et l'AFLD : la mallette pédagogique « le Sport pour la santé ».

- *Par ailleurs, le CNOSF a accueilli en son sein, le 23 octobre dernier, le symposium de l'Agence Mondiale Antidopage sur les autorisations à usage thérapeutique.*
- *Au-delà du CNOSF, il convient également de noter que Tony Estanguet, triple champion Olympique de canoë et membre du CIO, est également membre du Comité Exécutif de l'Agence Mondiale Antidopage.*

Compte tenu de l'ensemble des actions menées, il apparaît que le CNOSF, notamment si l'on valorise le temps humain passé sur ces dossiers, consacre beaucoup plus de moyens financiers que les 40 000 € indiqués dans le projet d'insertion concernant le seul module E-learning.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE D'ATHLÉTISME

Je vous annonce que je n'ai aucune réponse à apporter à cette insertion, et tenais à souligner la qualité du document et à vous en remercier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE CYCLISME

Après lecture, ce rapport n'appelle aucune remarque particulière de la part de la Fédération française de cyclisme.

Annexe

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur les textes suivants :

Tome I - Les observations :

Volume 1 – Les finances et les politiques publiques

Chapitre I – Eau et énergie

- M. Bertrand, président de chambre maintenu, Mme Fradin-Joxe, MM. Bertucci, Maistre, Guibert, Geoffroy, Albertini, conseillers maîtres, sur *Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver* ;
- M. Guibert, conseiller maître, sur *L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence : une construction inaboutie* ;

Chapitre II - Transports

- M. Bertrand, président de chambre maintenu, M. Albertini, conseiller maître, sur *Les trains Intercités : sortir de l'indécision* ;
- M. Albertini, conseiller maître, sur *Les transports urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher* ;

Chapitre III – Aménagement du territoire et urbanisme

- MM. Monteils, Delaporte, Albertini conseillers maîtres, sur *Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter* ;

Volume 2 – La gestion publique

Chapitre I – Organisation administrative

- MM. Jouanneau, Delbourg, conseillers maîtres en service extraordinaire, sur *Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée* ;

Chapitre II – Conduite de projets

- M. Bertrand président de chambre maintenu, Mme Fradin-Joxe, MM. Bertucci, Maistre, Mme Vergnet, MM. Boudy, Monteils, Geoffroy, Lallement, conseillers maîtres, sur *La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux* ;
- MM. Clément, Boudy, Belluteau, conseillers maître, sur *Le MuCEM : une gestation laborieuse, un avenir incertain* ;

Chapitre III – Modes de gestion

- M. Delaporte, conseiller maître, sur *Les partenariats public privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser* ;
- M. Albertini, conseiller maître, Mme Malgorn, conseillère maître, sur *La gestion directe des services d'eau et d'assainissement* ;
- M. Lallement, conseiller maître, M. Galliard de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire, sur *La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer* ;

Chapitre IV – Gestion des ressources humaines

- M. Lefas, président de chambre maintenu, Mme Fradin-Joxe, MM. Bertucci, Maistre, Mme Vergnet, M. Geoffroy, conseillers maîtres, sur *Les attributions gratuites d'actions de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérives d'un dispositif d'actionnariat salarié public* ;

Tome II - Les activités

Chapitre II - La Cour constate des progrès

- M. Vachia, président de chambre, MM. Babusiaux, Lefas, présidents de chambre maintenus, sur *Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants* ;

Chapitre III - La Cour insiste

- M. Migus, conseiller maître, sur *La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires* ;

- Mme Dardayrol, conseillère maître, M. Dors, conseiller maître, sur *La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre* ;

- M. Monteils, conseiller maître, sur *L'Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche : une remise en ordre inachevée* ;

- MM. Boudy, Belluteau, conseillers maîtres, sur *La société « Château de Versailles Spectacles » : des enseignements à tirer* ;

- M. Vialla, conseiller maître, MM. Jouanneau, Delbourg, conseillers maîtres en service extraordinaire, sur *Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères en région parisienne : un bilan satisfaisant* ;

Chapitre IV - La Cour alerte

- M. Lallement, conseiller maître, M. Galliard de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Le réseau des sous-préfectures : entre statu quo et expérimentation*.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2015

Tome I
Les observations

Volume 2
La gestion publique

Sommaire

Troisième partie La gestion publique.....	5
Chapitre I Organisation administrative.....	7
1 <i>Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée</i>	9
<i>Réponses.....</i>	23
2 <i>La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre</i>	35
<i>Réponses.....</i>	59
Chapitre II Conduite de projets	63
1 <i>La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux.....</i>	65
<i>Réponses.....</i>	93
2 <i>Le MuCEM : une gestation laborieuse, un avenir incertain</i>	99
<i>Réponses.....</i>	125
Chapitre III Modes de gestion	145
1 <i>Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser</i>	147
<i>Réponses.....</i>	179
2 <i>La gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer</i>	219
<i>Réponses.....</i>	243
3 <i>La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer.....</i>	289
<i>Réponse</i>	311
Chapitre IV Gestion des ressources humaines	319
1 <i>Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif.....</i>	321
<i>Réponses.....</i>	343
2 <i>Les centres de gestion de la fonction publique territoriale de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme : des missions à recentrer dans un cadre territorial élargi.....</i>	349
<i>Réponses.....</i>	371

<i>3 Les attributions gratuites d'actions de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérives d'un dispositif d'actionnariat salarié public</i>	<i>419</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>441</i>

Troisième partie

La gestion publique

Chapitre I

Organisation administrative

1. Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée
2. La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre

1

Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée

PRÉSENTATION

Le ministère des finances et des comptes publics dispose à l'étranger d'un réseau de 16 trésoreries, principalement situées en Afrique, dans quelques capitales européennes, aux États-Unis et en Chine. À côté de ce réseau, l'essentiel des dépenses de l'État à l'étranger est pris en charge par 193 régies, placées directement auprès des ambassades.

Ce ministère justifie cette dualité par la prise en charge d'opérations spécifiques telles que le paiement des dépenses de fonctionnement des bases militaires permanentes en Afrique, ou celui des contrats d'armement avec les États-Unis, pour un montant total de 203 M€ en 2012. Toutefois, des dépenses de même nature empruntent d'autres circuits qui fonctionnent depuis la France. La seconde justification tiendrait à la gestion administrative et au paiement des retraites des pensionnés des régimes français résidant à l'étranger (101 M€ en 2012). Mais si huit trésoreries en Afrique prennent en charge la gestion et le règlement des pensions dites « décristallisées »¹ (46 M€ en 2012), dans onze autres pays, cette mission est assurée par les régies diplomatiques ou les administrations étrangères.

¹ La loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 (art. 211) a mis fin à compter du 1^{er} janvier 2011 à la « cristallisation » (i.e. la non-revalorisation) des pensions des ressortissants des pays ou territoires anciennement sous administration française. Leurs pensions sont désormais, mais sans effet rétroactif avant 2011, alignées sur la valeur du point d'indice des pensions des ressortissants français et, sur demande expresse des intéressés, alignées sur les indices des pensions de même nature servies en France.

L'existence de circuits de paiement alternatifs, soit sur place, soit depuis la France, prive de justification le maintien d'un réseau comptable spécifique particulièrement coûteux.

Le coût de fonctionnement de ce réseau s'établit, en effet, à 23 M€ pour seize implantations, soit un coût moyen par implantation 2,2 fois supérieur à celui, déjà élevé, des services économiques de la direction générale du Trésor. Ce surcoût découle principalement de la très forte proportion d'agents expatriés (80 % d'un effectif total de 209). Parmi eux, les agents effectuant des tâches d'exécution ou d'encadrement intermédiaire représentent 78 % de l'effectif, alors que ces fonctions sont principalement assurées, dans d'autres services de l'État à l'étranger, par des agents de droit local. La gestion de ce réseau témoigne, en outre, d'une politique de ressources humaines inadaptée, fondée sur la sélection des agents à partir du seul critère de l'ancienneté, permettant notamment de fournir aux agents de la DGFIP des débouchés de carrière à l'étranger.

Dans la situation actuelle des finances publiques, la suppression de ce réseau coûteux, hérité du passé (I) doit être programmée et mise en œuvre à brève échéance (II).

Les dépenses des services de l'État à l'étranger s'élevaient à 746 M€ en 2012, auxquelles venaient s'ajouter 580 M€, pour les retraites d'agents publics ou d'anciens combattants résidant à l'étranger. Leur paiement emprunte plusieurs canaux : soit directement depuis la France, principalement par la trésorerie générale pour l'étranger (TGE), service du ministère des finances et des comptes publics² ; soit sur place, dans le pays d'origine de la dépense. Dans ce cas, les paiements sont exécutés, selon les pays, par les 193 régies diplomatiques et consulaires (RDC) du ministère des affaires étrangères et du développement international placées directement auprès des ambassades ou par les 16 trésoreries auprès des ambassades de France (TAF), services déconcentrés de la TGE. Les dépenses réglées sur place par les régies, entités intégrées aux services administratifs des ambassades, font l'objet d'un contrôle de

² Elle a été remplacée en 2013 par la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger, qui est un service déconcentré de la direction générale des finances publiques (arrêté du 31 décembre 2012 relatif à la création de la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger).

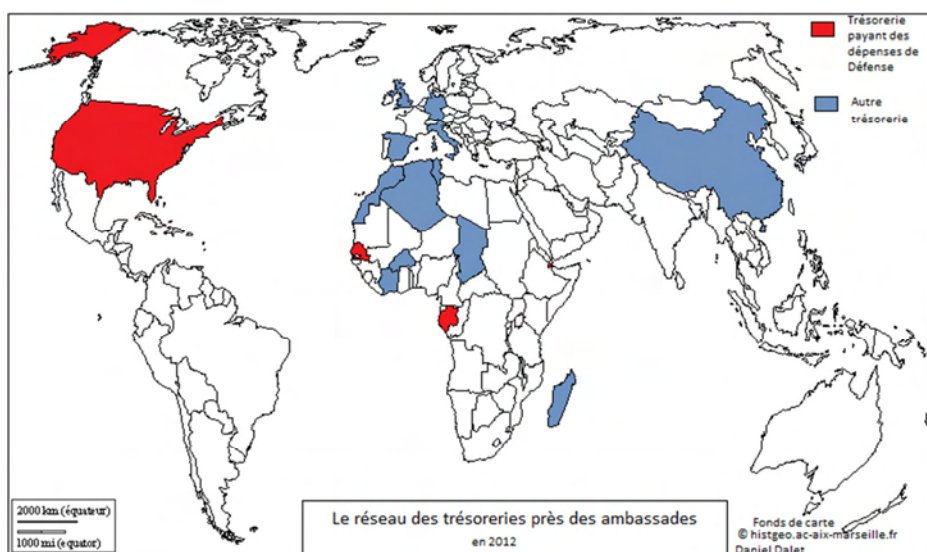
régularité comptable *a posteriori* par la TGE, tandis que les TAF effectuent directement ces contrôles avant d'exécuter le paiement.

I - Un réseau coûteux, hérité du passé

A - Un réseau hérité du passé

Le réseau des TAF prend son origine dans l'organisation historique de l'administration coloniale française implantée en Afrique. Il fonde aujourd'hui sa spécificité sur certaines opérations particulières prises en charge par ces postes comptables telles que des dépenses militaires et les pensions versées à des résidents étrangers.

Carte n° 1 : le réseau des trésoreries auprès des ambassades



Source : Cour des comptes

Les 16 trésoreries auprès des ambassades de France (TAF) remplissent trois missions dont l'ampleur varie selon les pays :

- le contrôle financier des engagements des dépenses (subventions supérieures à 23 000 €, marchés supérieurs à 90 000 € et embauches d'agents de droit local en contrats à durée indéterminée) ;

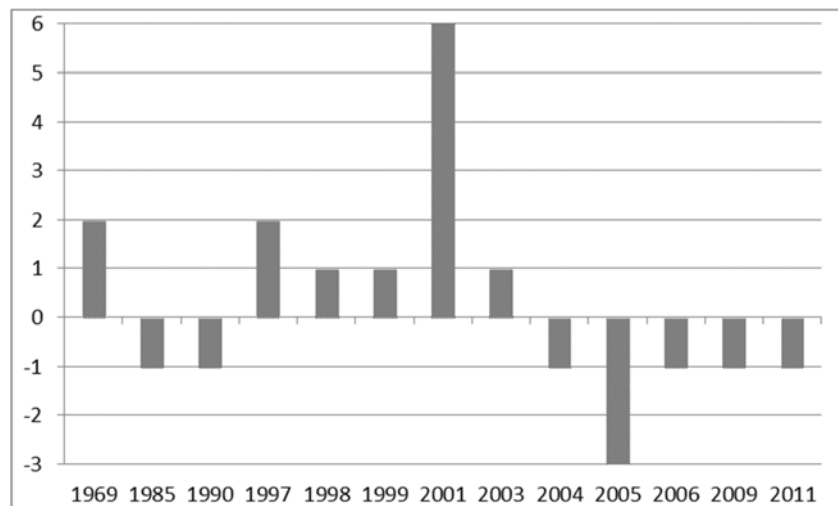
- le paiement sur place des dépenses des services du ministère des affaires étrangères et du développement international et des autres ministères présents dans le pays, ainsi que certaines opérations liées à des contrats d'armement ;
- le décaissement par virement, mais aussi en numéraire, des retraites d'anciens combattants et des secours d'urgence attribués par les consulats.

S'ajoute à ces trois missions une fonction de recouvrement de recettes : droits de chancellerie (65 M€ en 2012), créances hospitalières et amendes pour le compte des comptables du Trésor en France, etc. Les TAF sont, par ailleurs, chargées d'une mission régionale d'audit comptable des régies diplomatiques et consulaires et des agents comptables des établissements à autonomie financière (EAF).

1 - Une réduction lente et récente de la taille du réseau des TAF

Le réseau des TAF a connu des évolutions contrastées au cours des 20 dernières années.

Graphique n° 1 : chronique des ouvertures et fermetures des trésoreries (solde net par an)



Source : TGE

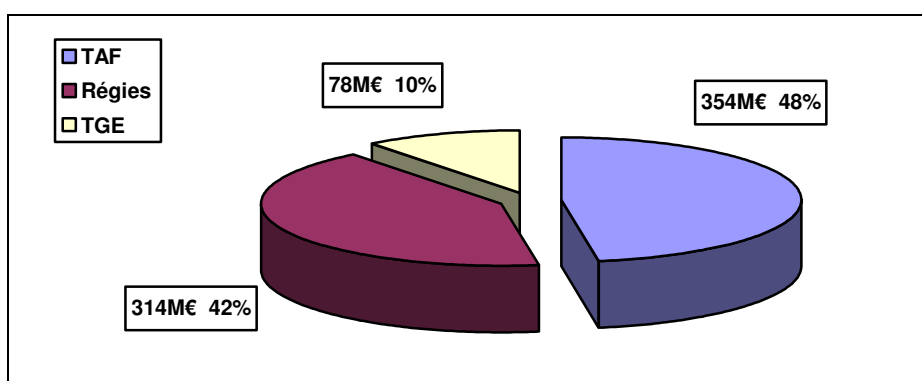
Après une période de créations nettes d'implantations jusqu'en 2003, avec notamment l'ouverture de nouvelles trésoreries en Allemagne, en Chine, en Italie et en Espagne, le ministère chargé des finances a amorcé un mouvement de repli avec sept fermetures successives entre 2004 et 2011. Depuis 2011, aucune modification n'est intervenue.

Corrélativement, le réseau a connu, au cours des huit dernières années, une réduction de ses effectifs titulaires expatriés de 62 agents équivalents temps plein (ETP). Cette réduction découle, notamment, de la fermeture de cinq postes (- 45 ETP), de réductions plus limitées dans cinq pays (Sénégal, Burkina-Faso, États-Unis, Maroc, Royaume-Uni, Allemagne, Madagascar et Tunisie : - 23 ETP), tandis que l'effectif d'autres postes restaient stables (Chine, Côte d'Ivoire, Espagne, Tchad), voire augmentaient (Algérie, Djibouti, Gabon et Italie, + 6 ETP).

2 - Une prise en charge partielle des dépenses des services de l'État

Les paiements déconcentrés des dépenses de fonctionnement courant des services à l'étranger (salaires locaux, loyers, entretien, déplacements etc.) s'élevaient à 746 M€ en 2012. Les seize trésoreries en payent moins de la moitié (48 %), le solde se répartissant entre les 193 régies diplomatiques et consulaires (42 %) et les paiements directs par la trésorerie générale pour l'étranger (10 %).

Graphique n° 2 : répartition des opérations de paiements déconcentrés par opérateur



Source : TGE

B - Un réseau très coûteux

Le réseau des TAF est l'un des réseaux les plus coûteux de l'État à l'étranger, à proportion de sa taille, avec un budget de 23,7 M€ pour seulement 16 implantations et 209 agents. Le coût moyen par trésorerie est ainsi plus de deux fois supérieur à celui, déjà élevé, des services économiques de la direction générale du Trésor, soit 1,4 M€ par implantation contre 0,6 M€ pour les services économiques.

En 2012, les moyens consacrés aux missions des 16 TAF se répartissaient entre 1,2 M€ de fonctionnement, 0,3 M€ d'investissement et 22,1 M€ de masse salariale. En coût complet, fonctionnement et masse salariale, le coût moyen par agent s'établissait, en 2013, à 114 000 €.

1 - Des coûts de fonctionnement peu mutualisés

Si le coût, hors rémunérations, du réseau des TAF a connu, entre 2006 et 2012, un net recul (- 33 %), celui-ci est lié à la fermeture de cinq TAF³ au cours de cette période et à la réduction des effectifs (- 61 ETP expatriés, soit - 26 %). Les frais de déplacements et de déménagement de personnels expatriés, majoritaires dans l'effectif, pèsent, en effet, lourdement sur les frais de fonctionnement des TAF (35 % du total en 2012).

L'entretien des locaux est rendu coûteux par la faible mutualisation avec les autres services des ambassades, sept trésoreries sur seize disposant de locaux séparés. La mutualisation ne s'applique pas davantage au parc automobile des TAF. S'agissant du logement des agents, 49 agents sur un total de 175 expatriés étaient, en 2013, hébergés par l'État. En dehors des cas liés aux conditions de sécurité (Algérie et Tchad) ou de fonctionnement du marché immobilier, le maintien d'un parc coûteux de logements de fonction n'est pas justifié. Trois logements de fonction situés au Royaume-Uni et deux villas à Abidjan pourraient ainsi être rapidement mis en vente.

³ Fermeture complète au 1^{er} janvier du Cameroun (2010), Congo (2007), Guinée (2008), Mali (2012), Niger (2007).

2 - Une masse salariale excessive, une affectation des agents à l'ancienneté

Le coût élevé du réseau des TAF tient principalement à l'importance de son effectif expatrié. Au 30 juin 2013, 80 % des agents étaient expatriés, une proportion de très loin supérieure à celle constatée, par exemple, dans les services économiques à l'étranger, où elle n'est en moyenne que de 44 %. Cette situation est d'autant plus atypique que les personnels expatriés sont en majorité des agents d'exécution (41 % de catégorie C) et des agents d'encadrement intermédiaire (37 % de catégorie B). Dans d'autres réseaux de l'État à l'étranger, les emplois correspondants sont majoritairement occupés par des agents de droit local (ADL).

La masse salariale atteint 93,2 % du coût total de fonctionnement des TAF. Malgré la réduction des effectifs de 26 % évoquée ci-dessus, elle a connu un recul deux fois moindre (- 12,5 %) sous l'effet, d'une part, de l'augmentation de la part des agents de catégorie B (29 % à 37 %) au détriment des agents de catégorie C, d'autre part de l'augmentation de l'ancienneté, donc du coût indiciaire, des agents affectés. Enfin, comme pour l'ensemble des services de l'État à l'étranger, l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE), qui représente plus de 60 % des rémunérations des expatriés, a augmenté sur la même période en moyenne de 18 % par an⁴.

En outre, la DGFIP a réformé en 2011 sa politique d'affectation des agents, dans le but de diversifier les recrutements dans un réseau qui constituait un « circuit presque fermé » de carrière expatriée, certains agents pouvant rester affectés très longtemps hors de France, et afin d'offrir à tous les agents de la DGFIP des possibilités de mobilité à l'étranger pour des périodes limitées dans le temps. Si la limitation de la durée du séjour et l'obligation de retour en métropole désormais imposées sont de bonne gestion, le choix de l'ancienneté comme seul critère aujourd'hui retenu pour sélectionner les agents expatriés de catégories B et C ne garantit pas la meilleure adéquation des compétences des agents aux spécificités des postes et des pays d'affectation.

⁴ Cette moyenne masque des écarts importants d'un pays à un autre : sur la même période, l'évolution a été de + 58 % à Madagascar, mais de + 1,52 % en Côte d'Ivoire.

3 - Une activité et une productivité très inégales d'une trésorerie à l'autre

L'activité de paiement des TAF est variable selon les pays, allant de 4,5 M€ à 127 M€.

Tableau n° 1 : répartition des paiements et des effectifs des 16 TAF en 2012 (M€ et ETP)

TAF	Paiements déconcentrés	dont forces armées	dont autres ministères	Paiements pensions	dont pensions rés. étrangers	dont pensions cristallisées	Total des paiements	Effectifs (ETP) (31/12/2012)
WASHINGTON	127,1	99,0	28,1	7,5	7,5		134,6	18
DJIBOUTI	61,5	59,0	2,5	3,1	0,4	2,7	64,6	14
RABAT	16,0		16,0	27,2	27,2		43,2	21
BERLIN	13,2		13,2	26,8	26,8		40,0	9
DAKAR	28,4	22,5	5,9	7,9	2,2	5,7	36,3	19
TUNIS	6,8		6,8	19,9	2,8	17,1	26,7	14
MADRID	7,7		7,7	18,5	18,5		26,2	7
LIBREVILLE	25,6	22,5	3,1	0,5	0,3	0,2	26,1	13
ROME	11,8		11,8	6,5	6,5		18,3	8
ALGER	12,2		12,2	2,9	2,9		15,1	15
PEKIN	12,7		12,7	0,1	0,1		12,8	8
OUAGADOUGOU	4,5		4,5	8,2	0,2	8	12,7	11
ABIDJAN	8,4		8,4	3,9	0,6	3,3	12,3	12
LONDRES	8,2		8,2	3,6	3,6		11,8	12
NDJAMENA	4,3		4,3	7,2	0,1	7,1	11,5	16
TANANARIVE	6,1		6,1	4,5	2,1	2,4	10,6	12
TOTAL	354,5	203,0	151,5	148,2	101,7	46,5	502,7	209

Source : TGE

La répartition de l'effectif entre trésoreries est très inégale, notamment si on la rapporte à l'activité. Le nombre des opérations de paiement (mandats) traitées par les trésoreries varie fortement, dans une proportion de un à presque sept entre la TAF du Tchad et celle du Sénégal. De même, s'agissant du nombre de mandats traités par agent, l'écart est de 1 à 6,6 entre la TAF de Tunisie et celle de Madagascar. Même si ces comparaisons sont à interpréter avec prudence compte tenu de l'effet induit par la structure des dépenses (marchés importants, achats courants, complexité des opérations, paye d'agents locaux etc.), l'existence de tels écarts de productivité souligne l'ampleur des marges de productivité inexploitées dans certaines trésoreries.

Si l'on rapproche l'évolution des effectifs de celle du volume d'activité des TAF, notamment du ratio « nombre de mandats/agent », on constate que les réductions de personnel n'ont pas toujours concerné en priorité les trésoreries les moins « productives ». Ainsi, alors que la productivité moyenne était de 3 556 mandats traités par agent, l'Algérie,

avec un ratio de seulement 1 623 mandats/agent, a vu son effectif augmenter de deux ETP. De même, l'affectation d'un agent supplémentaire en Italie ne se justifie pas au regard d'un ratio (4 039 mandats/agent) inférieur de moitié à celui d'une TAF comparable, comme celle de Madrid (8 158 mandats/agent).

II - Une extinction nécessaire à brève échéance

Même si le comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 n'a pas explicitement repris la proposition du rapport d'évaluation⁵ sur l'organisation et le pilotage des réseaux de l'État à l'étranger de supprimer le réseau des TAF, il fixe l'objectif général de réduire l'effectif des fonctions support des services de l'État à l'étranger. Ceux-ci représentent encore un tiers de l'effectif des réseaux ministériels à l'étranger. Un objectif plus ambitieux d'extinction à brève échéance de ce réseau s'impose, compte tenu de l'existence de circuits alternatifs de paiement moins coûteux et sécurisés.

A - La spécificité des opérations traitées ne justifie pas le maintien de ce réseau

La direction générale des finances publiques met en avant les spécificités des missions portées par les TAF, dans deux domaines – la prise en charge des dépenses militaires et le paiement des pensions à l'étranger – pour justifier l'existence de son réseau déconcentré. Or, dans ces deux domaines, il existe d'ores et déjà des circuits alternatifs de paiement.

⁵ Inspection générale des finances / IGAE, *Rapport de la mission d'évaluation sur l'organisation et le pilotage des réseaux à l'étranger*, novembre 2013.

1 - Les trésoreries à l'étranger n'ont pas l'exclusivité du paiement des dépenses militaires

Les dépenses des programmes relevant du ministère de la défense prises en charge par les TAF se sont élevées à 208 M€ en 2012, soit 57 % de leur activité⁶. Pour chaque type de dépenses payées par les TAF, on observe l'existence de circuits alternatifs d'ores et déjà opérationnels.

La TAF de Washington est le comptable assignataire des contrats d'armement entre la France et les fournisseurs industriels américains. Les contrats relevant d'accords de coopération entre les deux États sont pris en charge depuis Paris par l'agent comptable des services industriels de l'armement (ACSI), la TAF de Washington ne jouant alors qu'un rôle de caissier. Le montant payé en 2012 au titre des contrats d'armement est de 99 M€, pour environ 2 000 mandats. Il s'élevait en moyenne, sur la période 2009-2012, autour de 130 M€ par an et représentait près de 80 % de l'activité de la trésorerie.

Trois autres TAF, dites « à présence Défense », situées dans des pays à forte présence militaire française (Djibouti, Gabon et Sénégal), prennent en charge les dépenses locales de fonctionnement des forces armées sur place, y compris les salaires des recrutés locaux, à l'exception des soldes des militaires français⁷. Ces dépenses représentent une centaine de millions d'euros par an (99 M€ en 2012). Les dépenses des bases militaires non permanentes (Tchad et Côte d'Ivoire) sont prises en charge par le payeur général aux armées et ne transitent pas par les TAF implantées dans ces deux pays (N'Djamena et Abidjan). On ne peut dès lors que s'interroger sur l'intérêt du maintien d'assignations locales dans les trois TAF à présence défense, alors qu'existe un autre canal comptable mutualisé qui fonctionne déjà pour les bases non permanentes.

2 - Le paiement des retraites à l'étranger emprunte plusieurs canaux parallèles

Le centre de gestion des retraites (CGR) de la TGE gère un portefeuille de près de 46 000 dossiers de pensions (données 2012). Chaque mois, près de 30 000 paiements sont exécutés à ce titre, depuis la

⁶ Les régies diplomatiques ont payé, pour leur part, 38 M€ de dépenses militaires

⁷ La paye des militaires à l'étranger est assignée sur la DRFiP de Lorraine et Moselle.

France pour 47 %, et sur place pour le solde, par virements locaux ou en numéraire, également répartis entre les TAF et les régies diplomatiques. Au total, la TGE a effectué 354 000 paiements en 2012 pour un montant de 403 M€. Ces versements correspondent aux pensions versées à des ressortissants français ou à des ayant-droits étrangers de l'État (agents titulaires ou contractuels, de droit français ou de droit local).

Parallèlement à ces pensions de droit commun, les pensions dites « décrystallisées », versées à des ressortissants des anciens protectorats ou territoires sous administration française, ayant pour la plupart servi dans les forces françaises lors de la Seconde Guerre mondiale, de la guerre d'Indochine ou en Algérie, sont gérées administrativement et versées par la TGE et son réseau. Près de 100 000 pensions sont ainsi versées⁸ pour un montant total de 176 M€ en 2012. Le circuit de gestion administrative et de paiement de ces pensions varie selon les pays :

- dans huit pays d'Afrique (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Madagascar, Sénégal, Tchad et Tunisie), les pensions sont suivies administrativement et payées par la TAF ;
- en revanche, dans onze autres pays (Algérie, Bénin, Cameroun, Centrafrique, Congo, Guinée, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger et Togo), la gestion administrative des retraites est centralisée à la TGE (service des pensions décrystallisées) et les paiements sont effectués sur place par les régies diplomatiques ou par les autorités locales.

Le maintien de deux circuits distincts entre ces deux groupes de pays ne semble donc pas justifié par des différences de nature ou de complexité des dossiers de retraites à traiter.

B - Son extinction est réalisable à brève échéance

Le mouvement de réduction de la taille du réseau a déjà été engagé : sept TAF ont été supprimées entre 2004 et 2011. Ce mouvement, interrompu depuis, doit se poursuivre avec la programmation rapide de l'extinction totale du réseau à brève échéance. Les États-Unis et le Royaume-Uni, qui disposent d'un réseau diplomatique de taille comparable à celui de la France, ont déjà pris le parti de concentrer les transactions financières de leurs services à l'étranger sur un ou deux

⁸ 8 200 pensions nouvelles sont en cours de déblocage et 34 730 sont en attente de régularisation.

grands centres de traitement de la dépense. Les modalités de mise en extinction du réseau des TAF sont identifiées : recentraliser le paiement d'une partie des dépenses déconcentrées, transférer aux régies diplomatiques le reste des opérations et garantir la sécurité comptable des opérations.

1 - La centralisation du paiement des dépenses déconcentrées

La TGE paye aujourd'hui 10 % du total des dépenses déconcentrées (78 M€ en 2012) depuis la France. La recentralisation des paiements est techniquement possible car elle est déjà pratiquée tant pour les dépenses civiles que militaires⁹. Dans une première phase, l'ensemble des paiements de dépenses récurrentes (loyers, abonnements, assurances etc.) ou prévisibles pourrait être assigné sur la TGE. Dans une seconde phase, les opérations résiduelles pourraient être prises en charge par les régies diplomatiques. En Europe, la mise en place du système SEPA (*Single European Payment Area*) doit permettre de faciliter le paiement direct et centralisé des fournisseurs. C'est le processus choisi par l'Allemagne pour expérimenter la mise en place d'une plateforme financière centralisée qui réalisera à distance l'ensemble des paiements de la zone SEPA.

2 - Le transfert des dépenses de proximité aux régies diplomatiques

Plus de 42 % des dépenses déconcentrées sont déjà payées par les régies diplomatiques et consulaires. Techniquement, le transfert des opérations aujourd'hui exécutées par les TAF aux régies ne pose pas de difficulté particulière. Compte tenu des écarts de productivité constatés dans les TAF (cf. *supra*), les transferts éventuels d'emplois des TAF vers les régies diplomatiques et consulaires devraient être largement inférieurs aux effectifs actuels des trésoreries. Par ailleurs, une part importante des tâches transférées devrait pouvoir être prise en charge par des agents recrutés localement, pour un coût beaucoup plus réduit.

⁹ Dans le cas des dépenses militaires, le fonctionnement des forces armées à l'étranger est en partie assigné sur la DDFiP de l'Essonne et les contrats d'armement sur l'ACSI.

3 - La sécurité des opérations comptables

Un des arguments avancés par la DGFIP pour maintenir son réseau repose sur la plus grande sécurité d'opérations conduites par des TAF plutôt que par des régies diplomatiques. Si les données communiquées par la TGE montrent des taux de rejets inférieurs pour les TAF (0,66 % contre 0,94 % en 2010), l'écart demeure faible, même s'il illustre le dialogue utile qui se noue en amont entre les TAF et les services gestionnaires, dialogue qui ne peut avoir lieu entre les régies diplomatiques et la TGE dont la validation intervient après le paiement effectif. La DGFIP n'a d'ailleurs pas constaté que les fermetures de trésoreries opérées depuis 2004 aient eu, à ce jour, des conséquences néfastes sur la qualité et la fiabilité des opérations. En tout état de cause, le transfert aux régies diplomatiques et consulaires devra s'accompagner d'un renforcement de la formation des régisseurs et d'une intensification des campagnes d'audit menées par la mission d'audit de la TGE (de 20 à 30 pays contrôlés par an aujourd'hui).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'absence de justification au maintien d'un réseau comptable spécifique, parmi les plus coûteux des services de l'État à l'étranger, doit conduire à programmer dès à présent sa mise en extinction à brève échéance, répondant ainsi à l'objectif fixé le 18 décembre 2013 par le comité interministériel de la modernisation de l'action publique, de réduction du coût des fonctions support des services de l'État à l'étranger.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. fermer à brève échéance l'ensemble des trésoreries auprès des ambassades de France.*

Réponses

Réponse du ministre des affaires étrangères et du développement international	24
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	26
Réponse du ministre de la défense.....	30

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

La rationalisation des procédures et circuits doit être l'une des composantes de la modernisation de l'action publique, dans les matières financières et comptables comme dans les autres.

C'est au nom de cette rationalisation qu'un travail d'actualisation de textes anciens vient d'être mené conjointement par mon ministère et celui des finances et des comptes publics afin que l'ensemble de nos régies puissent fonctionner sur un modèle unique, quelque'un soit le comptable de rattachement. C'est ainsi que les régies relevant actuellement d'une trésorerie à l'étranger vont bénéficier du statut souple et fonctionnel des régies diplomatiques et consulaires.

J'ai aussi engagé un mouvement de rationalisation du réseau diplomatique et consulaire pour adapter le format et les missions des postes aux enjeux d'une diplomatie globale et à la nouvelle géographie de nos intérêts.

La question de l'avenir des trésoreries à l'étranger, en ce qu'elle s'inscrit dans cette logique, mérite d'être posée. Mais elle possède également sa dynamique propre. Le débat autour de la contraction de ce réseau doit s'analyser sous trois angles : le principe, les modalités, le périmètre.

La question de principe d'abord. Le nombre de trésoreries n'est pas immuable : il a fluctué au cours des années. La dernière vague de fermetures de sept d'entre elles s'est opérée sans difficultés particulières entre 2004 et 2011.

C'est la raison pour laquelle, en cas de décision de fermeture de trésoreries, le MAEDI est prêt à examiner avec le ministère des finances et des comptes publics les conditions d'un transfert de certaines de leurs missions au MAEDI.

La question des modalités d'un tel transfert, sous ses aspects techniques et financiers, se pose cependant. Il y a là en effet un enjeu important pour mon ministère, qui devra absorber une charge de travail supplémentaire, avec le transfert d'une part importante des missions effectuées par les trésoreries vers les services communs de gestion et les régies des ambassades concernées.

J'attacherai la plus grande attention à ce que ce transfert puisse s'effectuer d'une manière satisfaisante s'agissant à la fois des emplois (transfert d'une partie des ETP et de la masse salariale correspondante),

et des moyens de fonctionnement (immobiliers, informatiques, communication, voyages et missions...), de façon à ce que mon administration dispose des moyens correspondant à ces nouvelles charges.

Je relève que ces fermetures concerneraient aussi les établissements à autonomie financière (EAF) dont les comptables sont les trésoreries. Ce changement induirait aussi sans doute la création d'agences comptables dans certains de ces établissements.

Du point de vue des ressources humaines, il me paraît nécessaire, dans tous les cas, de procéder de façon progressive et de gérer avec la trésorerie générale pour l'étranger une période de transition pour prévoir les affectations et les formations des agents et organiser une période de tuilage permettant de transmettre les commandes à mes personnels dans les meilleures conditions de sécurité comptable.

S'agissant du périmètre des fermetures qui pourraient être décidées, il semble étroitement lié aux spécificités des trésoreries. Il pourrait être décidé d'en conserver certaines en raison d'enjeux spécifiques (pensions, dépenses militaires) ou parce que leur maintien permettra de faire face à ces tâches dans des conditions satisfaisantes, du point de vue des coûts ou des outils de gestion et de paiement disponibles.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Comme le souligne la Cour des comptes, la DGFIP a restructuré significativement son réseau à l'étranger au cours des dernières années, avec la fermeture de sept trésoreries auprès d'ambassades de France (TAF) entre 2004 et 2011. La trésorerie générale pour l'étranger (TGE) a pris une part active aux mesures de centralisation d'opérations qui ont compensé ces fermetures. Contrairement à ce qui figure dans le rapport de la Cour, seules 4 trésoreries ont été créées entre 1997 et 2003 (Berlin et Pékin en 1997, Rome en 1999 et Madrid en 2001). Les 7 autres trésoreries présentées comme créées durant cette période correspondent en réalité à des transformations de paieries en trésoreries.

Conformément aux décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 fixant un objectif général de réduction des effectifs des fonctions « support » des services de l'État à l'étranger, la DGFIP a engagé une réflexion sur l'évolution de son réseau comptable à l'étranger. Pour être réussie, cette réorganisation devra tenir compte des missions exercées et des conditions d'exécution des opérations propres à chaque pays concerné afin de ne pas dégrader la qualité du service rendu et la sécurisation des opérations de l'État.

L'évolution du réseau comptable à l'étranger devra aussi s'appuyer sur la dématérialisation des procédures et l'amélioration des outils informatiques qui constituent un levier majeur de productivité et permettront de réduire les délais de traitement des opérations de l'État à l'étranger.

Ainsi, nous souhaitons une réforme progressive, sur laquelle une concertation a déjà été engagée avec le ministère des affaires étrangères. Elle devra par ailleurs veiller à respecter les conditions d'un dialogue social préalable approfondi.

1/ Une évolution progressive du réseau des trésoreries est à privilégier

Les 16 trésoreries à l'étranger réalisent en 2012 environ la moitié des dépenses, le solde étant payé par les 193 régies diplomatiques et consulaires. Les trésoreries sont implantées dans les pays où nos enjeux financiers sont les plus importants et leur fermeture soulève donc des questions spécifiques.

L'évolution du réseau des trésoreries auprès d'ambassades de France devra prendre en compte plusieurs éléments :

- *la capacité de la trésorerie générale pour l'étranger à absorber une charge de travail supplémentaire : la fermeture de trésoreries implique un transfert de charge vers les régies diplomatiques, induisant une augmentation de l'activité de la trésorerie générale pour l'étranger ;*
- *la mise en place de la dématérialisation de la chaîne de la dépense à l'étranger : les travaux sont bien engagés dans le cadre du groupe de travail national relatif à la dématérialisation au sein des services de l'État à l'étranger auquel participe la quatrième chambre de la Cour. La dématérialisation complète et effective de la chaîne de la dépense permettra la réalisation de gains de productivité. Elle requiert toutefois des développements de l'outil COREGE, utilisé par la sphère ordonnateur ;*
- *le maintien de la qualité comptable des opérations réalisées à l'étranger : la correcte reprise de l'activité par les régies diplomatiques et le maintien du niveau de qualité comptable doivent être assurés. Un contrôle interne adapté doit être mis en place ;*
- *l'accompagnement du transfert d'activité implique notamment une montée en charge et la mise en œuvre effective du contrôle interne au sein des services de l'ambassade.*

2/ L'existence de trésoreries « à présence défense » répond aux besoins opérationnels spécifiques du ministère de la défense.

En ce qui concerne les trois « trésoreries auprès d'ambassades de France à présence Défense » (Gabon, Djibouti, Sénégal), la Cour des comptes propose de faire évoluer les assignations comptables au profit d'un comptable « défense » situé en métropole afin d'en harmoniser le traitement.

Les trésoreries auprès d'ambassades de France « défense » permettent de répondre aux besoins opérationnels spécifiques du ministère de la défense au niveau local, notamment en matière de réactivité.

S'agissant des contrats d'armement avec les États-Unis, la Cour recommande, compte tenu de la fiabilité des circuits bancaires entre la France et Washington, de prévoir un paiement direct depuis la France. Cette recommandation ne nous paraît pas prendre en compte la spécificité de ces contrats, régis par le droit américain et payés en dollars américains par la trésorerie de Washington via un virement local de

l'application VIRSTAND. Seuls les acteurs locaux sont reconnus par les autorités américaines pour ce type d'opérations sensibles.

3/ La centralisation des paiements des pensions de droit commun constitue une piste de rationalisation applicable à moyen terme.

La centralisation du traitement et du paiement des pensions par la trésorerie générale pour l'étranger est recommandée par la Cour.

Une telle centralisation est envisageable pour la gestion et le paiement des pensions de droit commun payables en euros directement depuis la trésorerie générale pour l'étranger¹⁰. Une telle perspective exige toutefois des travaux informatiques préalables, tels que l'adaptation de l'outil de gestion des pensions (PEZ) à la norme SEPA, travaux dont la réalisation ne peut aboutir avant 2016.

Elle n'est en revanche pas envisageable à brève échéance ni pour les pensions de droit commun payées hors de la zone SEPA ni pour les pensions "décristallisées"¹¹, en raison de la charge de travail que ceci représenterait et de préalables techniques.

4/ La recentralisation du paiement des dépenses à la TGE doit être favorisée, sous réserve d'évolutions techniques.

La Cour des comptes estime que la centralisation des paiements est techniquement possible et qu'elle devrait concerner l'ensemble des dépenses récurrentes (loyers, abonnements, assurances, fluides, etc.).

Si la centralisation des paiements ne présente pas de difficultés au niveau européen, elle se heurte à plusieurs obstacles techniques et financiers en dehors de cette zone.

Les dépenses à l'étranger sont payées en monnaie locale. Or, CHORUS ne gérant que les paiements en euros, un paiement depuis la métropole nécessiterait une ressaisie manuelle des informations issues de CHORUS dans l'application DVINT, impliquant une rupture de la chaîne.

En outre, si cette mesure doit à terme être étendue au reste du monde, il conviendra d'examiner le coût induit pour l'État de la réalisation de virements internationaux (écarts de change liés à la

¹⁰ La TGE paiera 10 800 pensions en euros sur les 29 000 payées hors de France.

¹¹ La décristallisation désigne l'alignement des montants des pensions des anciens combattants ressortissants de pays ou territoires ayant été placés sous la souveraineté de la France sur les mêmes valeurs de points et d'indices que celles prises en compte pour les ressortissants français, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 28 mai 2010.

conversion de la dépense euro / devise et des frais supplémentaires facturés par les banques en fonction de leur politique tarifaire).

5/ La situation des agents au sein des trésoreries à l'étranger

- *Le recrutement à l'ancienneté administrative des agents affectés à l'étranger*

Le mouvement géographique opéré à l'ancienneté administrative reprend une règle largement appliquée en matière d'affectations des personnels au sein du réseau DGFIP.

Le critère de l'ancienneté administrative n'est pas, au demeurant, exclusif puisque les dossiers dont la qualité est jugée insuffisante sont écartés.

De même, l'accès à ces postes très sollicités reste réservé aux agents expérimentés issus des métiers de l'ex filière gestion publique. Les formations organisées par l'École Nationale des Finances Publiques et la Trésorerie Générale pour l'Étranger permettent au surplus de préparer les nouveaux agents aux principales spécificités de leur métier dans un contexte d'expatriation.

Tout en étant attentif à la compétence des agents et à leur adaptation à la vie à l'étranger, la réglementation des séjours a permis d'engager un renouvellement des personnels affectés dans les TAF et de favoriser une gestion plus dynamique des ressources humaines, qui doit être mise au crédit de la capacité de réforme de la DGFIP. À ce titre, il convient de souligner que la durée des séjours à l'étranger des agents a été statutairement limitée à deux ans renouvelable une fois, le renouvellement en question n'étant pas de droit. Il s'agit là d'une évolution notable permettant d'assouplir la gestion des affectations des agents à l'étranger dans le sens préconisé par la Cour des comptes.

La Cour souligne la masse salariale excessive du réseau comptable à l'étranger en raison de l'importance des effectifs expatriés, de la politique d'affectation des agents à l'ancienneté (échelon élevé) et du coût de l'indemnité de résidence à l'étranger. Elle compare cette situation aux autres services de l'État à l'étranger qui recourent davantage à des agents de droit local. Ce recours plus limité aux agents de droit local se justifie toutefois, par la nature particulière des missions financières exercées et la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

La logique d'assignation comptable actuelle des forces françaises présentes à l'étranger et le payeur général aux armées

Le rapport indique : « Sans logique apparente, sinon celle de l'histoire, les dépenses des bases militaires non permanentes (Abou Dhabi, Tchad, Côte d'Ivoire) sont, elles, assignées sur la paierie générale aux armées (assurée par la DDFiP de l'Essonne) et ne transitent pas par les TAF implantées dans deux de ces pays (Abidjan et N'Djamena) ».

La logique d'assignation des forces françaises à l'étranger est la suivante :

- *les forces françaises stationnées en permanence à l'étranger en vertu d'un accord de défense sont soutenues par le réseau local permanent de la DGFIP ;*
- *les forces françaises projetées en opération extérieure (Tchad, Côte d'Ivoire selon les exemples cités, mais également Liban, Afghanistan, RCA,...), sont soutenues par le payeur général aux armées (PGA), comptable public dédié aux armées en campagne, en capacité de supporter les aléas et de projeter du personnel comptable sous statut militaire sur les théâtres d'opération en situation d'hostilité.*

Les forces françaises stationnées à Abou Dhabi constituent une exception à ce principe de répartition des compétences, dans la mesure où elles ne peuvent pas être soutenues localement, en l'absence de trésorier d'ambassade aux Émirats Arabes Unis.

Le payeur général aux armées est jusqu'au 31 décembre 2014 la directrice départementale des finances publiques de l'Essonne (PGA-DGFIP 91), chef du service de la trésorerie aux armées (STA). Le STA est un service comptable appartenant organiquement à l'administration centrale du ministère de la défense, distinct de la direction départementale des finances publiques de l'Essonne, qui est un service déconcentré du ministère chargé du budget.

En pratique, le PGA-DDFiP 91 s'appuie sur les deux services qu'il dirige : la DDFiP pour ses opérations comptables en métropole et le STA pour ses opérations comptables à l'étranger (bureaux payeurs de circonstance sur théâtre d'opération).

Au 1^{er} janvier 2015, la fonction de PGA sera transférée au Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de la défense.

*La suppression des trésoreries auprès des ambassades de France,
envisagée par la Cour*

Il convient de distinguer les cas des trésoreries du Gabon, du Sénégal et de Djibouti, des services d'Algérie, du Maroc et de Tunisie et celui, au caractère très sensible, de la trésorerie auprès de l'ambassade des États-Unis.

1. Cas des trésoreries du Gabon, du Sénégal et de Djibouti

Même si l'organisation actuelle répond aux attentes du ministère de la défense en matière de dépenses publiques, en particulier grâce à la forte proximité des acteurs, je ne vois pas d'obstacle à la fermeture, à terme, des trésoreries assignataires pour les directions du commissariat d'outre-mer (DICOM) de Libreville, Dakar et Djibouti, sous réserve que le service rendu soit maintenu avec le même niveau de qualité qu'aujourd'hui.

Il convient toutefois de prendre en compte les enjeux opérationnels et de ne pas précipiter l'éventuelle fermeture des trésoreries auprès des ambassades de France (TAF) des pays actuellement concernés par le dispositif de l'opération « Barkhane » (Tchad, Sénégal, Côte d'Ivoire, Burkina-Faso) ou dans les pays où sont déployés des dispositifs militaires d'envergure comme Djibouti.

2. Cas des services d'Algérie, du Maroc et de Tunisie

Depuis leur rattachement à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), les services d'Algérie, du Maroc et de Tunisie exécutent leurs dépenses par le biais de l'agence comptable de l'établissement public et ne sont donc plus concernés par les prestations des TAF. Ils ne seront donc pas impactés par l'éventuelle réforme de ce réseau dans ces pays.

Même si les TAF interviennent dans le règlement des pensions dues aux ressortissants de l'ONACVG, ils n'ont plus sur ce dossier qu'un rôle résiduel, une grande partie de leur activité dans ce domaine ayant déjà été centralisée par la TGE, et leur disparition ne poserait pas de difficulté majeure.

3. Cas de la trésorerie de Washington

Le rapport conclut à la proposition de fermer les trésoreries auprès des ambassades, y compris celle de Washington.

En ce qui concerne les dépenses liées aux opérations d'armement plusieurs points justifient la proximité de la trésorerie avec la mission de défense de Washington :

- *Prévisions et suivi au quotidien des paiements à réaliser pour les contrats de type Foreign Military Sale (FMS).*

La proximité de la trésorerie avec la mission de défense à Washington présente un réel avantage dans le suivi et la gestion des contrats de type FMS au quotidien.

En effet, ces contrats relevant d'une logique d'accord international sont spécifiques aux États-Unis et requièrent une bonne connaissance des mécanismes financiers associés. Ils nécessitent un suivi très pointu des paiements qui en sont un élément clé.

Un contrat FMS n'est considéré comme effectif et engageant pour la partie américaine qu'une fois les premiers paiements réalisés et versés sur le compte américain (« initial deposit » pour les nouveaux contrats). Ces premiers paiements sont suivis des échéances trimestrielles pour la suite de l'exécution des contrats. Ceci nécessite une réactivité régulièrement demandée à la trésorerie de Washington pour payer ces « appels de fonds » parfois dans des délais très contraints.

Le processus américain de mise en place d'un FMS est relativement long (plusieurs mois pour le processus purement administratif). Il arrive donc souvent que les « Letter of acceptance » (LoA, équivalent aux projets de contrats) soient transmises tardivement, avec le risque de retarder le projet. À titre d'exemple, en décembre 2013, une LoA portant sur le système Reaper attendue depuis plusieurs semaines a dû être traitée en deux jours ouvrés, le délai étant contraint par les besoins urgents en opération. La présence locale de la trésorerie a permis de mener à bien cette action dans les délais demandés, en particulier en ce qui concerne les premiers paiements requis pour activer le contrat, ce qui n'aurait pas été possible sans cette proximité géographique (notamment du fait du décalage horaire avec la France métropolitaine).

Par ailleurs, le fonctionnement des FMS se fait en obligation de moyen et en dépense réelle, et non en obligation de résultat. Ceci induit des échanges permanents avec l'administration américaine sur les aspects financiers afin de couvrir les coûts et ajuster les paiements. Ce type de fonctionnement, aujourd'hui disparu pour les programmes d'armement en France, est, dans ce cas, imposé par la réglementation américaine.

La trésorerie de Washington connaît bien ces processus et une partie de sa valeur ajoutée est de savoir concilier FMS et réglementation française. Pour garantir le bon déroulement de ce processus, un dialogue permanent en local avec la trésorerie est indispensable. La proximité est

un avantage non négligeable pour la compréhension des dossiers et des enjeux ainsi que la réactivité nécessaire notamment lorsque les achats concernent des équipements achetés au profit d'opérations en cours sur les différents théâtres d'intervention.

- *Accompagnement dans la clôture des contrats FMS*

Le processus de clôture des contrats FMS est lui aussi particulièrement long et complexe (de l'ordre de deux ans). Il s'achève par un remboursement des sommes trop perçues. Ceci demande un suivi et une gestion très fine et nécessite une expertise locale sur les mécanismes financiers. Seule la trésorerie est à même de fournir rapidement ces éléments grâce à sa connaissance des processus FMS et sa proximité avec les services financiers américains.

- *Assistance technique*

Par ailleurs, un autre avantage de la proximité de la trésorerie de l'ambassade relève de l'assistance technique et comptable apportée sur les procédures de régularisation de paiements effectués par avance (ainsi, depuis la mise en service de Chorus, les contrats FMS sont payables sous forme d'avance sans lien avec le service fait ce qui alourdit fortement les procédures).

- *Saisie de l'information*

Enfin, compte tenu de la faiblesse de restitution des banques américaines concernant les informations saisies, la trésorerie de l'ambassade a mis au point, pour chaque fournisseur, une information personnalisée systématique, y compris pour les FMS, destinée à préciser les imputations qui les concernent.

À titre d'exemple, en 2013, 942 demandes de paiement ont été traitées par la trésorerie au profit des acquisitions d'armement pour un montant de 174 M€. Ce résultat est le fruit d'une étroite collaboration locale entre les deux services, gérée par une charte de partenariat, garante de la qualité. En outre, la proximité locale permet le transfert en temps réel des pièces de dépenses. Sur ce dernier point, l'envoi de ces pièces à l'ACSIA, sous forme de courrier ou par scan, générerait une charge de travail supplémentaire significative à laquelle le service de l'attaché de défense adjoint – armement, responsable local des acquisitions d'armement, n'est plus capable de faire face en raison des importantes réductions d'effectifs de ces trois dernières années. Les gains qui résulteraient d'une éventuelle fermeture de la trésorerie de Washington seraient donc minorés par le coût du renforcement nécessaire du service ordonnateur.

En conclusion, je ne suis pas favorable à la fermeture de la trésorerie près l'ambassade de Washington et au transfert de ses attributions à un comptable de métropole.

2

La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre

PRÉSENTATION

Souvent évoquée, parfois envisagée mais toujours différée, la réforme de la carte judiciaire a longtemps relevé autant de l'exigence que du défi. Dessiné pour l'essentiel en 1958, l'ampleur de l'édifice - 35 cours d'appel, 181 tribunaux de grande instance, 185 tribunaux de commerce, 271 conseils de prud'hommes, 473 tribunaux d'instance et autant de juridictions de proximité - n'avait pas manqué de décourager toute volonté d'en reconsidérer l'architecture. Pourtant, depuis le début des années 1980, nombre de rapports parlementaires ou d'experts avaient recommandé, au nom de l'efficacité et de l'efficience comme de l'égalité de nos concitoyens devant le service public de la justice, d'adapter la carte aux évolutions économiques et démographiques de la France. Mais la sensibilité du sujet, à l'instar du réseau des sous-préfectures, jointe aux résistances locales à toute idée de suppression d'une juridiction, avait eu raison, jusque-là, de la moindre velléité réformatrice.

Engagée en 2007, la réforme de la carte judiciaire a été menée à un rythme soutenu. Les premiers décrets fixant le ressort des tribunaux ont été publiés dès février 2008 et la mise en œuvre du nouveau schéma s'est déployée entre décembre 2008 et janvier 2011. Au terme de ce processus, aussi rapide que déterminé, près d'une juridiction sur quatre aura été supprimée, leur nombre passant au total de 1 190 à 863¹².

La démarche de la France dans ce domaine rejoint celle de nombre d'États européens, comme le relève le dernier rapport du Conseil

¹² Trois tribunaux de grande instance – TGI ont depuis lors été recréés à Saint-Gaudens, Saumur et Tulle, ainsi que quatre chambres détachées dans d'autres villes où le TGI avait été supprimé.

de l'Europe sur l'évaluation des systèmes judiciaires européens¹³ : depuis 2008, près de la moitié des 47 États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés dans une réduction du nombre des implantations judiciaires.

La préparation et la conduite de cette réforme administrative – la plus importante qu'ait connue le ministère de la justice depuis 50 ans – tout autant que son tempo ont suscité, dans l'instant, débats et critiques. Avec le recul de trois années pour les tribunaux de grande instance, quatre pour les tribunaux d'instance, et alors que la nouvelle carte n'a été remise en cause ni par les juridictions administratives¹⁴ ni par les pouvoirs publics, un premier bilan peut être dressé de la méthode retenue, des moyens mobilisés, et plus encore de la portée des changements opérés sur l'amélioration du fonctionnement du service public de la justice.

L'exemple de la carte judiciaire témoigne que la réforme d'un grand service public est possible (I), qu'elle peut avoir un coût initial maîtrisé (estimé en l'espèce à 413 M€) et que, nonobstant les critiques qu'elle a pu susciter dans un premier temps, et ses inévitables imperfections, elle est porteuse d'effets positifs (II).

Ces acquis, tant pour l'efficacité des juridictions que pour l'accès à la justice, justifient pleinement que soit poursuivie l'œuvre engagée pour adapter le réseau des tribunaux de commerce et des cours d'appel au schéma de l'organisation territoriale aujourd'hui en devenir (III).

¹³ Rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ ; édition 2014 : données 2012), *Efficacité et qualité de la justice*, octobre 2014.

¹⁴ Une centaine de requêtes ont été déposées contre le décret du 30 octobre 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance.

Le Conseil d'État a étudié l'ensemble de ces requêtes lors d'une audience du 3 février 2010. Il a rejeté les moyens relatifs à la procédure, en considérant notamment que le pouvoir réglementaire était bien compétent pour procéder à la réforme et que les diverses consultations avaient été régulièrement conduites. Il a en revanche annulé la suppression du TGI de Moulins, en se fondant sur l'éloignement d'avec le TGI de rattachement (Cusset), sur la proximité d'un établissement pénitentiaire et sur la localisation à Moulins, chef-lieu de département, des services de l'État et du conseil général, dont le concours est nécessaire au bon fonctionnement du service public de la justice. Il a également annulé la suppression des tribunaux pour enfants de Bourgoin-Jallieu et de Guingamp, en raison d'un vice de procédure tenant à la composition du comité technique paritaire.

I - Une réforme attendue et menée à bien

Longtemps différée en raison de sa sensibilité¹⁵, cette réforme attendue a été engagée en 2007 et conduite à un rythme soutenu.

A - Une réforme d'une ampleur sans précédent

Fixée pour l'essentiel en 1958¹⁶, la carte judiciaire est devenue progressivement inadaptée aux profondes évolutions économiques et démographiques qui ont marqué la France au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. Aussi était-il devenu impératif de la redessiner et de trouver un nouvel équilibre, non seulement pour tenir compte des données de l'aménagement du territoire, mais aussi, et surtout, pour assurer un meilleur fonctionnement du service public de la justice. Il s'agissait, en l'espèce, de veiller d'une part à ce que le juge soit plus proche du justiciable et d'autre part à ce que les juridictions disposent d'une taille critique suffisante pour permettre plus de collégialité et de spécialisation.

Décidée en 2007, la réforme a abouti, au terme d'un processus mené de manière aussi pressante que déterminée, à la suppression de 341 juridictions (dont 178 tribunaux d'instance), soit plus d'un quart des juridictions judiciaires.

En septembre 2014, les TGI de Tulle, Saumur et Saint-Gaudens étaient toutefois rouverts ainsi que des chambres détachées à Guingamp, Dôle, Marmande et Millau. Mais pour le reste, la réforme n'a pas été remise en cause¹⁷.

¹⁵ Entre 1980 et 2007, dix rapports parlementaires ou de commissions d'experts ont recommandé une révision de la carte judiciaire.

¹⁶ Les 2 902 justices de paix cantonales et les 351 tribunaux de première instance avaient alors été remplacés par 455 tribunaux d'instance et 172 tribunaux de grande instance.

¹⁷ Ces réouvertures font suite aux décisions prises par le Gouvernement à la suite des travaux de la « Mission sur l'évaluation de la carte judiciaire » conduite par Serge Daël et chargée d'examiner la situation de huit TGI supprimés.

Tableau n° 1 : bilan des suppressions et création de juridictions

Juridictions et services	Nombre avant réforme	Suppressions	Créations	Nombre après réforme
Cours d'appel	35	0	0	35
Tribunaux de grande et première instance	186	23	0	163
Tribunaux d'instance	473	178	7	302
<i>Greffes détachés</i>	86	85	0	1
<i>Bureaux du livre foncier</i>	46	35	0	11
Juridictions de proximité	474	178	7	303
Conseils de prud'hommes	271	62	1	210
Juridictions commerciales	225	78	6	153
Total (hors juridictions de proximité, greffes détachés et bureaux du livre foncier)	1190	341	14	863

Source : Ministère de la justice

1 - Une refonte fondée avant tout sur des critères d'activité

Pour redessiner la carte judiciaire, l'analyse préparatoire de la « mission carte judiciaire », placée auprès du secrétaire général du ministère de la justice, s'est fondée, à titre principal, sur des critères d'activité.

Pour les tribunaux de grande instance (TGI), le seuil d'activité a été fixé à 1 550 affaires civiles (hors référés) et/ou 2 500 affaires pénales poursuivables. L'évolution démographique ainsi que les avis exprimés par les chefs de cour ont également été pris en compte. De plus, quel que soit le niveau d'activité, les TGI ont été maintenus quand il n'y en avait pas d'autre dans le département, ou qu'un établissement pénitentiaire de plus de 400 places figurait dans leur ressort.

Pour les tribunaux d'instance (TI) et les juridictions de proximité, le seuil d'activité minimal a été fixé à 615 affaires civiles nouvelles par an et par magistrat. Mais tous les TI situés au siège d'un TGI, ou dans les villes où le TGI était supprimé, ou situés à plus d'une heure du TI de rattachement, ont été maintenus.

Enfin, les conseils de prud'hommes (CPH) dont l'activité était inférieure à 300 affaires nouvelles par an n'avaient pas vocation à être

maintenus. Ce seuil a été fixé à 400 procédures contentieuses pour les tribunaux de commerce.

Les cartes n° 1 et 2 illustrent les implantations des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance et des juridictions de proximité avant et après la réforme.

2 - Une méthode volontariste mais contestée

Les délais accordés à la mission chargée de la réforme de la carte judiciaire ont été des plus courts : mise en place en juin 2007¹⁸, ses propositions devaient être remises au plus tard le 15 octobre 2007, concertation comprise, pour une mise en œuvre dès janvier 2008.

La publication dans la presse de documents de travail donnant la liste des juridictions dont la suppression était envisagée, avant même que les chefs de cour et les membres du comité consultatif n'aient rendu leurs propres conclusions, a pu laisser penser que la consultation n'avait qu'un caractère formel, même si, *in fine*, la Chancellerie est revenue sur la suppression de 3 TGI, 65 TI, 11 CPH et de quelques greffes détachés.

Par ailleurs, passée son installation par la garde des Sceaux le 27 juin 2007, le comité consultatif, composé des représentants du monde judiciaire, n'a plus jamais été réuni. La ministre a préféré organiser une tournée des cours d'appel pour présenter et rendre publique la nouvelle organisation. Cette méthode n'a pas manqué de susciter des critiques : contestations de la part des barreaux, démission de plusieurs membres du comité consultatif, protestation du président de l'association des petites villes de France.

Enfin, la réforme relevant du pouvoir réglementaire, elle n'a pas été examinée par le Parlement. Ce dernier s'est toutefois prononcé sur son financement à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2008. La réforme a également été présentée, à la fin de l'année 2007, à la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale.

¹⁸ Lettre de mission adressée le 6 juin 2007 au secrétaire général du ministère.

Carte n° 1 : implantation des tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance et juridictions de proximité avant réforme



Source : Ministère de la justice – Direction des services judiciaires

Carte n° 2 : implantation des tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance et juridictions de proximité après réforme



Source : Ministère de la justice – Direction des services judiciaires

En revanche, la réforme de la carte des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes s'est déroulée de façon nettement plus consensuelle. Reprenant, pour une large part, les propositions de la conférence générale des juges consulaires et du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, la nouvelle carte des tribunaux de commerce a été bien acceptée. De la même façon, celle des CPH a donné satisfaction aux syndicats sur deux points essentiels : le maintien du nombre total de conseillers et l'assurance que la présidence des conseils n'échoirait pas à des juges professionnels.

B - Un accompagnement social significatif et équitablement réparti

Le plan d'accompagnement social de la réforme s'est conformé aux dispositions de droit commun¹⁹, moins généreuses pour les agents que le souhait initial de la Chancellerie.

Mais si le personnel du ministère de la justice n'a pas été privilégié, il n'a pas été pour autant défavorisé. Ainsi, le versement de la prime de restructuration n'a pas été subordonné à un changement effectif de résidence familiale ; il n'a pas non plus été modulé en fonction des distances, comme cela a pu être le cas dans d'autres ministères.

Au total, 1 196 magistrats et fonctionnaires ont bénéficié de la prime de restructuration, pour un montant total de 14,8 M€.

Par ailleurs, ces primes de restructuration ont été complétées par des mesures d'avancement et de promotion au choix des greffiers en chef et greffiers concernés. Le personnel titulaire d'une bonification indiciaire s'est également vu accorder le maintien, sous forme de prime, du montant de l'indemnité perçue avant la réforme, pour une durée de deux ans.

Le bon aboutissement de la réforme de la carte judiciaire a ainsi été rendu possible grâce à un plan d'accompagnement significatif et équitablement réparti.

¹⁹ Arrêté du 17 avril 2008 fixant le montant maximal de la prime de restructuration à 15 000 €, cumulable avec une prime de mobilité du conjoint.

II - Une charge budgétaire maîtrisée

Le coût de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire est demeuré dans les limites qui lui avaient été fixées, pour un résultat globalement conforme aux objectifs. Bien que la réforme ne poursuivît pas ce but, elle a par ailleurs permis des économies de fonctionnement.

A - Le respect de l'enveloppe budgétaire initiale

Pour mener à bien la réforme, le Premier ministre a notifié à la garde des Sceaux, en juillet 2008, une enveloppe globale de 410 M€ d'autorisations d'engagement (dont 375 M€ sur le volet immobilier) pour la période 2008-2011. S'y ajoutaient les 47 M€ déjà engagés en 2008, soit une enveloppe totale de 457 M€. À quelques ajustements près, ce montant a été repris dans le projet de loi de finances pour 2009.

Selon la Chancellerie, le coût global de la réforme, sur la période 2008-2017, serait de 376 M€, soit un peu moins que les estimations initiales.

Le principal poste de dépenses concerne le volet immobilier (329 M€), qui tient compte à la fois des projets d'acquisitions, de constructions et de restructurations, mais également des prises à bail.

S'y ajoutent les dépenses de fonctionnement liées à la réorganisation (menus travaux d'aménagement, déménagements, locations provisoires, nettoyage des locaux libérés) pour 27 M€, ainsi que les dépenses d'accompagnement social de la réforme à destination du personnel (15 M€) et des avocats (5 M€²⁰) des ressorts ou juridictions restructurés.

Ce chiffrage de 376 M€ ne tient néanmoins pas compte de dépenses financées sur d'autres crédits, qui doivent être réintégrés dans le coût global : dépenses financées sur le plan de relance de l'économie (19 M€), coûts de location dépassant le terme de la réforme (13,5 M€), implantations de « maisons de la justice et du droit » (1 M€), investissements antérieurs dans des juridictions supprimées (3,5 M€), recréation en 2014 de sites supprimés en 2009 (coût indéterminé).

²⁰ Les avocats installés dans les ressorts supprimés ont bénéficié d'aides à l'adaptation de leur activité professionnelle.

Au total, le coût budgétaire de la réforme s'élève, selon les estimations de la Cour, à 413 M€, montant proche des estimations initiales et conforme à l'enveloppe notifiée par le Premier ministre en 2008.

Toutefois, alors que le financement du volet immobilier de la carte judiciaire devait reposer pour moitié sur l'apport du compte d'affectation spéciale – *gestion du patrimoine immobilier de l'État*, le calendrier de réalisation et le rendement des cessions de bâtiments ont conduit, dès 2009, à privilégier un financement intégral sur les ressources budgétaires du ministère. Or, sur la période 2005-2013, la tendance des dépenses d'investissement du ministère est demeurée inchangée, ce qui signifie que la mise en œuvre de la réforme, réalisée à enveloppe constante, n'a pas entraîné de gonflement de ce poste.

B - La rationalisation du parc immobilier

1 - Une remise à niveau conduite avec diligence

La réforme engagée s'est traduite par la suppression de 437 implantations judiciaires (y compris greffes détachés et bureaux du livre foncier) et la création de 14 juridictions²¹. Il en est résulté 119 opérations immobilières provisoires et 333 opérations définitives.

Face à l'ampleur de ces opérations immobilières, la Chancellerie a été réactive, non seulement dans ses arbitrages, mais aussi dans le versement des crédits nécessaires à l'engagement des travaux. Alors que les contours de la nouvelle carte ont été annoncés en juin 2007 et que les décisions ont été arbitrées avant la fin de cette même année, dans 65 % des cas, les travaux ont pu débuter dans le courant de l'année 2008.

Par ailleurs, la réforme s'est traduite par des améliorations, plus rapides qu'à l'accoutumée, de la qualité du parc immobilier, qu'il s'agisse de la fonctionnalité des locaux, de leur accessibilité, notamment pour les personnes à mobilité réduite, ou de leur sécurité.

²¹ Sept tribunaux d'instance, un conseil de prud'hommes et six tribunaux de commerce par rapport aux premières évaluations.

2 - Une utilisation plus économe des surfaces

La diminution de 3 % des surfaces des bâtiments judiciaires a permis de réduire les dépenses d'entretien courant de 7 % : de 63,43 M€ en 2008, elles ont été ramenées à 58,95 M€ en 2012.

Au sein des dépenses de fonctionnement courant, la part des dépenses de structure (loyers, fluides) est passée de 50 % en 2008 à 47 % en 2009, démontrant ainsi l'impact positif en gestion des rationalisations immobilières.

Bien qu'inégales, les économies réalisées localement tendent à confirmer les données agrégées au plan national, comme le montrent les exemples suivants :

- la cour d'appel de Rennes évalue à 333 000 € par an les économies de fonctionnement permises par la réforme en comparant les coûts de fonctionnement avant et après réforme, soit une baisse de 9 % ;
- dans le ressort de la cour d'appel de Nancy, la différence constatée entre les coûts de fonctionnement actuels et les coûts antérieurs à la réforme s'élève à 629 000 € par an, soit plus de 50 % d'économie ;
- quant à la cour d'appel de Rouen, bien que plus limitée en valeur, la diminution s'élève à 134 000 € par an, soit 17 % d'économie.

Dans ces mêmes ressorts, les surcoûts liés à l'abandon de bâtiments occupés à titre gratuit sont plus que compensés par les économies réalisées par ailleurs.

Au plan national, les économies de fonctionnement liées à la réforme s'élèvent en rythme annuel à 9,1 M€²², toutes choses égales par ailleurs.

Toutefois, les coûts de location liés à la réforme continuent de progresser, à la faveur notamment de l'actualisation périodique des montants de loyers²³. Cette évolution oblige à envisager avec prudence les conséquences à long terme de la réforme sur ce chapitre.

Enfin, il ne peut être omis dans le bilan économique de la réforme que 241 sites, d'une superficie totale de plus de 87 000 mètres carrés, ont

²² 92 % de ce montant au titre des dépenses de fonctionnement courant ; 8 % au titre des locations immobilières. 55 % des économies résultent de la restructuration des TI ; 38 % de la restructuration des TGI.

²³ 130 000 € en 2008, 1,54 M€ en 2009, 3,19 M€ en 2010 et 3,4 M€ à partir de 2011.

été rétrocédés aux collectivités locales. Celles-ci devront donc en assurer la reconversion et l'entretien sur leurs propres budgets.

3 - Des effets collatéraux d'une ampleur limitée

Malgré la cohérence d'ensemble du dispositif immobilier, les suppressions de juridictions ont parfois concerné des sites qui avaient fait l'objet de travaux de réhabilitation récents (par exemple, la réhabilitation des tribunaux d'instance d'Hyères-les-Palmiers, pour un coût de 750 000 €, ou de Clichy, pour 970 000 €).

De même, parmi les opérations initialement prévues dans le cadre de la réforme, plusieurs ont été abandonnées, occasionnant pour certaines des dépenses irrécupérables : restructuration du palais de justice de Saint-Brieuc (dépenses totales : 369 000 €), projet de cité judiciaire de La Rochelle (dépenses totales : 211 000 €), fusion des TGI de Bourgoin-Jallieu et Vienne dans un nouveau tribunal à Villefontaine.

Les réorganisations ont aussi conduit, dans une trentaine de villes, à la dispersion de sites judiciaires autrefois rassemblés dans un seul palais de justice. Par exemple, le tribunal de commerce, le conseil de prud'hommes et le tribunal d'instance d'Amiens ont quitté le TGI. Le TC de Beauvais a quitté les locaux du tribunal d'instance. Le TI et le TC d'Épinal ont quitté le TGI, de conception pourtant récente. À Angoulême, le greffe est séparé de la juridiction. En tout, près de 40 services ou juridictions ont été ainsi délocalisés.

C - Une répartition plus équilibrée des ressources humaines

Si la réforme de la carte judiciaire n'avait pas pour objectif premier de réduire l'effectif des services judiciaires, des économies ont néanmoins été réalisées en gestion, à travers des suppressions de postes devenus vacants et des redéploiements de postes.

Dans les TGI, la réforme s'est traduite, au plan national, par une répartition plus homogène des magistrats, permise par les mutualisations opérées dans les juridictions restructurées (45 postes). L'effort a porté en majorité sur les magistrats du parquet, pourtant moins nombreux au départ. Ainsi, l'effectif des magistrats dans les TGI concernés par la réforme a été réduit, ce qui n'a pas été le cas dans les autres TGI.

De même, dans les tribunaux d'instance et malgré les 178 fermetures de juridictions, l'effectif réel de magistrats est resté stable (830 magistrats). Cette situation a permis d'une part, de répondre à l'objectif de réduction de l'isolement de certains magistrats de petits tribunaux et d'autre part, de rapprocher l'effectif réel de l'effectif théorique.

Par ailleurs, la réforme a abouti, dans l'ensemble des juridictions, grâce à des redéploiements, à une répartition plus uniforme de l'effectif des greffiers en chef et fonctionnaires de catégorie A, dont la baisse était par ailleurs prévue au schéma d'emploi 2008-2012²⁴. Quand bien même la réduction des effectifs n'était pas un objectif de la réforme, celle-ci l'a rendue possible pour les fonctions d'encadrement occupées par ces fonctionnaires dans les tribunaux d'instance et de grande instance restructurés. Ces évolutions s'accompagnent par ailleurs d'une réduction sensible de l'effectif des personnels de catégorie C dans tous les tribunaux.

Toutefois, il n'est pas possible de déterminer avec exactitude, parmi les suppressions d'emplois, celles qui sont directement imputables à la réforme et qui constituent, à ce titre, une véritable économie en gestion. Sous cette réserve, la tendance à la diminution de l'effectif et de la masse salariale dans les juridictions concernées par la réforme s'élève, toutes catégories de personnel confondues, à un montant supérieur à 16 M€ par an (au regard d'une masse salariale de 2 Md€ en 2013). Cette somme doit se comprendre comme un maximum, dont une part, non évaluée, n'est pas imputable à la réforme.

III - L'amélioration progressive du fonctionnement des juridictions

A - L'inégale évolution des performances

La qualité de la justice ne saurait être ramenée à la seule rapidité de jugement, ni à la seule capacité d'une juridiction à répondre à

²⁴ Alors que le taux d'encadrement s'élevait à 6,18 % dans les TGI restructurés et à 5,50 % dans les autres avant la réforme, il s'établit désormais à 6 % dans les deux catégories de TGI.

l'ensemble des demandes des justiciables. Pour autant, ces éléments en constituent des indices objectifs et mesurables. Sans sous-estimer les limites de ces indicateurs, la portée de la réforme de la carte judiciaire peut être appréciée à la lumière des tendances de l'activité des juridictions de 2008 à 2012.

1 - Une meilleure productivité des tribunaux de grande instance

Si l'on constate dans toutes les juridictions un léger accroissement du délai de jugement, les juridictions concernées par la réforme demeurent, de ce point de vue, plus performantes que les autres. De plus, en 2008 et 2009, seules trois juridictions de rattachement avaient un délai de traitement inférieur à celui des juridictions devant leur être rattachées. En 2010 et 2011, les proportions sont équivalentes. En 2012, les juridictions de rattachement plus performantes que ne l'étaient en 2009 les juridictions rattachées sont nettement majoritaires (60 %).

De même, le taux de couverture des affaires nouvelles dans les juridictions concernées par la réforme est désormais supérieur à celui constaté dans les autres. En 2012, les taux de couverture observés dans les juridictions de rattachement sont meilleurs que ceux observés en 2010 dans les juridictions supprimées dans les trois quarts des cas.

Ainsi, la réforme de la carte judiciaire a eu des effets positifs sur la productivité des tribunaux de grande instance, qui profitent, dans la majorité des cas, à l'ensemble du ressort restructuré.

2 - Des délais qui continuent à se dégrader dans les tribunaux d'instance

Les délais de traitement des tribunaux d'instance, toutes juridictions confondues, ont progressivement et régulièrement augmenté depuis 2008. Cette hausse est plus sensible pour les juridictions concernées par la réforme : à partir de 2011, elles ont vu leurs délais s'allonger, alors qu'une baisse avait pu être observée en 2010, année de la fusion.

De même, la part des juridictions absorbantes présentant des délais de traitement meilleurs que ceux des juridictions rattachées avant la réforme est passée de 50 % à 40 % entre 2010 et 2012.

Ainsi, dans les tribunaux d'instance, la réforme de la carte judiciaire n'a pas permis de contrecarrer la tendance générale à la détérioration des délais de traitement constatée sur l'ensemble du territoire. Cette dégradation, qui n'est pas propre aux tribunaux concernés par la réforme, traduit pour partie les difficultés d'absorption d'une ou plusieurs juridictions dont l'activité cumulée représentait une charge de travail équivalant à l'activité initiale de la juridiction de rattachement. Elle traduit aussi le surcroît d'activité que la crise économique, la réforme du contentieux du surendettement et, surtout, la réforme des tutelles sur les majeurs ont imposé à ces juridictions. Telle est notamment la situation qui a pu être observée à Rennes, Quimper, Nancy, Épinal, Rouen et Évreux.

3 - L'augmentation des délais dans les juridictions prud'homales

Le délai de traitement des affaires des conseils de prud'hommes concernés par la réforme de la carte judiciaire (14,9 mois) était en 2012 meilleur que celui des autres CPH (15,5 mois). Ce délai s'est toutefois dégradé plus rapidement qu'ailleurs dans les CPH fusionnés. Il tend donc à rejoindre la moyenne nationale.

L'augmentation des délais de traitement dans les CPH est préoccupante : le nombre d'affaires nouvelles n'a cessé de diminuer depuis la mise en œuvre de la réforme, alors que le nombre de conseillers est resté globalement le même.

B - Des juridictions plus collégiales

Le premier des objectifs de la réforme, tels que présentés par la garde des Sceaux en juin 2007, était de renforcer la collégialité et l'encadrement des jeunes magistrats. La réforme visait aussi une spécialisation accrue des juges.

Au plan national, les actions de mutualisation à proprement parler ont été très peu nombreuses.

La réforme a, néanmoins, fortement réduit le nombre de magistrats affectés seuls dans une juridiction et chargés de l'ensemble des contentieux. À défaut de garantir une meilleure spécialisation, cette évolution a mis fin à l'isolement professionnel que la réforme avait pour ambition de réduire. En 2008, il existait 273 tribunaux d'instance dans

lesquels n'était affecté qu'un seul ou aucun juge. En 2012, il ne reste que 78 juridictions de ce type.

C - Un service public de la justice mieux adapté aux évolutions démographiques

La réussite de la réforme doit être examinée à la lumière de l'effet qu'elle a produit sur l'accès des citoyens à la justice et, corrélativement, de la propension des justiciables à faire valoir leurs droits.

Pour examiner cette question, la Cour s'est appuyée sur trois éléments : l'observation de la carte elle-même et des distances à parcourir ; l'examen de l'évolution du nombre d'affaires traitées par type de juridiction ; enfin, l'évolution des dépenses consacrées à l'aide juridictionnelle, qui s'adresse aux citoyens les plus modestes.

1 - Un maillage territorial cohérent avec les données démographiques

La nouvelle carte judiciaire (voir carte n° 2) laisse persister des zones au sein desquelles la présence judiciaire est rare : tel est le cas par exemple de l'intérieur de la Bretagne, de l'est du Limousin, d'une partie de l'Auvergne et du sud de la Gironde. Certaines de ces zones ont perdu leur tribunal avec la réforme, mais d'autres n'en avaient déjà pas, ou plus, avant la réforme, sans que le besoin n'ait été ressenti de modifier cette situation.

Pour autant, si la réforme de la carte judiciaire a laissé des zones moins bien dotées, elles correspondent, en règle générale, à des régions de faible densité démographique, dans lesquelles la demande de justice ne peut suffire à alimenter l'activité d'une juridiction isolée. Il n'était donc pas illégitime, à la fois pour des raisons de gestion mais également de bonne administration de la justice, de chercher à organiser de manière plus rationnelle la bonne réponse judiciaire. Sur la base des choix faits en 2007, qui ont privilégié la rationalisation des implantations judiciaires, les arbitrages territoriaux rendus à l'époque s'accordaient assez bien avec les données démographiques.

Au demeurant, la réouverture des TGI de Tulle, Saumur, Saint-Gaudens et de quelques chambres détachées, décidée après la réforme, répond en partie aux critiques formulées sur ce point.

2 - L'évolution du nombre des affaires ne traduit pas d'effet d'éviction

a) Les tribunaux de grande instance

L'activité des TGI de rattachement a fortement chuté, à partir de 2010, par rapport à l'activité cumulée des juridictions regroupées en 2009. Cette chute s'est poursuivie en 2011 et 2012. Mais cette évolution doit être analysée avec prudence.

D'une part, l'évolution du nombre des affaires nouvelles dans les TGI (hors dossiers de surendettement, transférés aux TI en 2011, et dossiers de tutelle sur les mineurs, transférés aux TGI en 2009) suit une tendance identique dans les juridictions concernées par la réforme de la carte judiciaire et celles qui ne le sont pas. D'autre part, la baisse d'activité avait déjà commencé, dans les juridictions supprimées, avant la mise en place de la réforme. Elle atteint 6,5 % entre 2007 et 2010, alors qu'ailleurs l'activité augmente.

Ainsi, pour les TGI, il n'est pas démontré que la réforme ait pénalisé de façon significative les justiciables dans les régions où des juridictions ont été supprimées. Tout au plus peut-on noter que dans trois ressorts seulement (Agen, Saint-Brieuc et Clermont-Ferrand), la baisse est plus élevée que la moyenne.

Hormis ces trois cas, les baisses d'activité constatées sont conformes à celles observées sur le plan national et dans la continuité de celles observées avant 2011. Il existe aussi des cas dans lesquels l'activité juridictionnelle a crû après la fusion (La Rochelle, Évreux, Coutances).

b) Les tribunaux d'instance

L'évolution de l'activité des tribunaux d'instance concernés par la réforme est semblable à celle constatée pour les tribunaux d'instance qui n'ont pas été touchés par la réforme. Ces derniers connaissent même, à partir de 2011, une baisse d'activité plus marquée que les juridictions concernées, au point que, en 2012, l'activité cumulée des secondes dépasse celle des premières alors qu'un écart inverse de plus de 20 000 affaires était relevé entre les deux catégories en 2008.

Par ailleurs, malgré la baisse amorcée depuis 2011, le niveau atteint en 2012 reste supérieur à celui de 2009 pour les juridictions affectées par la réforme, ce qui n'est pas le cas pour les autres.

Enfin, il n'existe pas de corrélation entre l'évolution de l'activité et l'accroissement de la durée de déplacement entre l'ancien et le nouveau siège de la juridiction.

Ainsi, pour les tribunaux d'instance, l'examen de l'évolution de l'activité comparée entre les juridictions concernées et non concernées par la réforme ne permet pas non plus de conclure à une éviction du contentieux liée à la réforme de la carte judiciaire.

3 - Une hausse des dépenses au profit des justiciables modestes

L'aide juridictionnelle vise à assurer l'accès à la justice des personnes économiquement modestes. Elle obéit à des paramètres complexes et parfois contradictoires autant qu'à la spécificité des contextes locaux. Elle doit à ce titre être considérée avec précaution. Néanmoins, elle constitue un indice de l'impact de la réforme de la carte judiciaire, sinon sur l'accès au juge, du moins sur le recours à la justice.

Or, sur le plan national, entre 2007 et 2012, les dépenses d'aide juridictionnelle ont très fortement progressé. Les admissions à l'aide juridictionnelle ont, elles aussi, continué de progresser sur la même période. La tendance observée sur les seules juridictions supprimées, quoique moins marquée, est voisine.

D'une manière générale, l'examen de l'évolution des dépenses d'aide juridictionnelle ne conduit donc pas à affirmer que la réforme de la carte judiciaire ait entraîné une diminution des recours introduits par les justiciables économiquement modestes.

4 - De nouvelles modalités d'accès à la justice à améliorer

a) Les maisons de la justice et du droit de nouvelle génération

Les maisons de la justice et du droit (MJD), qui ne sont pas des juridictions, « assurent une présence judiciaire de proximité ». Elles peuvent également contribuer au développement du traitement non juridictionnel des affaires.

Il y avait en 2008 122 MJD implantées principalement dans les zones urbaines sensibles et les quartiers éloignés des juridictions. La réforme de la carte judiciaire a institué des MJD dites de « nouvelle génération » (MJD-NG), ne comptant pour la plupart aucun greffier ou fonctionnaire du ministère de la justice et fonctionnant uniquement avec des agents mis à disposition par les collectivités territoriales.

L'activité y est trois fois plus faible que dans la moyenne des MJD traditionnelles.

De plus, l'activité des MJD est surtout orientée vers l'accès au droit (61 % des dossiers) et assez peu vers l'activité judiciaire proprement dite (34 %). Aussi les MJD-NG ne remplissent qu'à la marge un rôle de présence judiciaire de proximité, qui serait différent de celui qu'apporte un simple centre d'accès au droit.

De même, l'activité judiciaire est essentiellement pénale²⁵ alors que les tribunaux d'instance, dont elles compensent la suppression, traitent les affaires civiles.

Enfin, les « bornes visio-justice », implantées au sein des MJD-NG et permettant de contacter le greffe du tribunal de grande instance, sont en fait peu utilisées. Elles n'ont pas non plus apporté la preuve de leur utilité.

En conséquence, le bilan de la compensation apportée à la fermeture des juridictions par les MJD de nouvelle génération apparaît décevant. La réponse imparfaite de ces MJD aux objectifs fixés en 2007 appelle une réflexion sur les conditions matérielles de poursuite du déploiement de ce dispositif, dont le ministère a d'ores et déjà prévu l'extension tant du nombre que des missions.

b) Les guichets uniques de greffe

L'idée d'un guichet unique de greffe, permettant d'accomplir des formalités administratives en dehors du tribunal de jugement de l'affaire, remonte à 1997. Sa mise en application se limite, au sein d'un même tribunal, à rendre possible une série de démarches auprès d'un seul guichet.

Deux rapports²⁶ ont récemment préconisé une relance de ce dispositif. La formule du guichet unique ne peut cependant fonctionner

²⁵ Rendue possible par la présence d'un délégué du procureur.

que si des greffiers polyvalents sont formés pour animer l'ensemble des points de justice répartis sur le territoire, alors qu'ils sont aujourd'hui spécialisés par type de juridiction et que les postes localisés ne sont pas tous honorés. Elle implique par ailleurs le déploiement d'un infocentre des procédures civiles à la place des serveurs de chaque tribunal. Le projet n'en est actuellement qu'au stade de l'étude de sa conception et l'expérimentation de « l'accueil unique de la justice » dans cinq TGI à l'automne 2014 ne reposait, dans un premier temps, que sur des mutualisations limitées.

D - Une réforme à poursuivre

La réforme s'est limitée en 2007 aux juridictions de première instance et n'a pas concerné l'organisation du contentieux. Cette option permettait d'aller vite, car elle pouvait être conduite par la voie réglementaire. Mais la réforme demeure inachevée et l'œuvre reste à poursuivre.

S'agissant tout d'abord des tribunaux de commerce, plus de la moitié des juridictions commerciales n'atteignent pas les 400 procédures contentieuses par an. Certains tribunaux ont une activité réduite, alors qu'ils sont implantés près d'un tribunal plus important. À cet égard, de nouveaux regroupements de tribunaux de commerce, qui permettraient de garantir une spécialisation adéquate pour les affaires les plus complexes, apparaissent souhaitables du point de vue de l'ordre public économique et de l'efficacité de la justice commerciale. Aussi la Cour réitère la recommandation qu'elle a formulée dans un référé du 13 mai 2013 d'approfondir la réforme de la carte des tribunaux de commerce.

En outre, en ce qui concerne les juridictions d'appel, la France compte 36 cours d'appel²⁶, une chambre détachée de cour d'appel et un tribunal supérieur d'appel. Leurs ressorts sont très variables et ne coïncident ni avec les territoires des 22 régions actuelles, ni avec ceux des 9 interrégions des services déconcentrés du ministère de la justice, ceux

²⁶ *Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance*, rapport d'information du Sénat n° 54, par Mme Virginie Klès et M. Yves Détraigne, 9 octobre 2013 et *Les juridictions du XXI^e siècle, une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens et aux métiers de la justice* ; Rapport à la garde des Sceaux du groupe de travail présidé par Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier.

²⁷ Une cour d'appel a été créée à Cayenne après la réforme.

de l'administration pénitentiaire et ceux de la protection juridique de la jeunesse. De même, dans les services judiciaires, les responsabilités budgétaires sont désormais concentrées au sein de dix budgets opérationnels de programme (BOP) couvrant chacun le ressort de plusieurs cours d'appel.

Une telle carte conduit à des chevauchements de compétences territoriales.

Le bien-fondé de cette organisation est en débat depuis longtemps. La nécessité de réduire le nombre des cours d'appel est reconnue. Dans son rapport public thématique de juillet 2013 relatif à l'organisation territoriale de l'État, la Cour relevait que ces découpages ne sont plus adaptés à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, où l'action pénale joue un rôle de plus en plus essentiel. Elle recommandait de fixer pour objectif que les ressorts de cour d'appel coïncident avec le périmètre d'une région.

Cette recommandation n'a rien perdu de son actualité. Elle mérite désormais d'être étudiée et engagée dans la perspective du nouveau schéma de l'organisation territoriale²⁸ qui ramène de 22 à 13 le nombre de régions métropolitaines, et qui en renforce plus que jamais la pertinence.

La carte des cours d'appels doit, à cet égard, répondre à un double objectif de coordination.

Il est d'une part nécessaire de mieux organiser la participation des services judiciaires aux politiques publiques auxquelles ils contribuent, et qui sont pilotées au niveau régional. Faute d'une telle évolution, l'unité d'action de la justice serait fragilisée par l'intervention de plusieurs cours d'appel (ayant un ressort pouvant le cas échéant relever encore de deux régions administratives différentes) à une même instance régionale.

Il est d'autre part souhaitable que le ministère lui-même adopte une organisation administrative cohérente entre les services judiciaires et les autres directions à réseau, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Des aménagements aux principes peuvent cependant être envisagés s'ils sont conformes à l'objectif d'un fonctionnement plus harmonieux des services judiciaires : le ressort d'une cour d'appel « Île-de-France »

²⁸ Organisation territoriale résultant de la loi du 16 janvier 2015 relative à la définition des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le code électoral.

pourrait ainsi être scindé, à l'image de l'option en vigueur sur le plan budgétaire.

De même, la fusion des responsabilités peut ne pas se traduire par l'abandon de l'ensemble des sites judiciaires actuellement occupés par les cours d'appel si, par exemple, la localisation d'antennes s'avère utile.

En tout état de cause, une simplification mérite d'être engagée afin, d'une part, de rationaliser le fonctionnement de la justice d'appel et d'autre part, de mutualiser les coûts de soutien des cours.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de la carte judiciaire a permis, pour un coût maîtrisé, une réorganisation profonde des juridictions et une accélération de leur rénovation immobilière. Les effets d'échelle ont également contribué à une meilleure répartition des ressources humaines entre les juridictions.

Malgré d'inévitables imperfections et de vives contestations internes et externes, la réforme de la carte judiciaire a ainsi globalement atteint les objectifs de rationalisation qui lui étaient assignés, sans nuire à la qualité de la justice. De ce point de vue, le contraste avec la carte des sous-préfectures ne peut qu'être souligné.

La réforme a, par ailleurs, été complétée par des modifications ultérieures ou concomitantes de l'organisation du contentieux. Des réflexions ont été récemment conduites pour approfondir cette démarche.

Toutefois, la réforme demeure inachevée : elle s'est limitée aux juridictions de première instance et n'a pas concerné les cours d'appel. De plus, parmi les modifications opérées, toutes n'ont pas atteint leur optimum.

Aussi la Cour recommande-t-elle :

- 1. de revoir la carte des cours d'appel, en l'alignant au moins sur la carte des régions administratives, voire sur la carte interrégionale déjà retenue par les autres réseaux du ministère de la justice ainsi que par les services judiciaires pour la gestion budgétaire et comptable ;*
 - 2. d'approfondir la réforme de la carte des tribunaux de commerce dans les zones dotées de plusieurs tribunaux dont au moins un n'atteint pas la taille critique ;*
 - 3. d'adapter le fonctionnement des maisons de la justice et du droit de nouvelle génération aux objectifs que la réforme avait assignés à ces structures.*
-

Réponses

Réponse de la garde des Sceaux, ministre de la justice	60
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	62

RÉPONSE DE LA GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE

Dans ce document, la Cour des comptes considère que « la réforme de la carte judiciaire a permis, pour un coût maîtrisé, une réorganisation profonde des juridictions et une accélération de leur rénovation immobilière ». Elle formule également plusieurs recommandations pour l'avenir.

Je prends acte des observations favorables de la Cour quant à l'efficacité et l'efficience des services du ministère dans la mise en œuvre de la réforme.

Toutefois, je tiens à rappeler que la carte judiciaire doit avant tout répondre au besoin d'accessibilité des citoyens à la justice. Or cette réforme, décidée sans concertation initiale, a entraîné une importante dégradation de l'accès au droit des justiciables, conduisant à réduire le nombre de saisines du juge sur certains territoires. C'est pourquoi, j'ai confié, en novembre 2012, à M. Serge Daël, conseiller d'État honoraire et Président de la commission d'accès aux documents administratifs, la présidence d'une mission chargée de réexaminer la situation de huit des vingt-deux tribunaux de grande instance supprimés par la réforme de 2008, à partir des conclusions du rapporteur public rendues lors de l'examen de la légalité des décrets de suppression de ces juridictions en février 2010. À la suite de son rapport, j'ai décidé la réouverture des tribunaux de grande instance de Tulle, Saumur et Saint-Gaudens ainsi que la création de chambres détachées à Guingamp, Dôle, Marmande et Millau, à partir de critères clairs, précis et transparents. Ces réouvertures et créations sont effectives depuis septembre dernier, corrigeant ainsi les principales difficultés introduites par la réforme.

C'est dans ce même souci de renforcer l'accès des citoyens au droit et au juge que j'ai supprimé le timbre de 35 euros dans la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

J'ai également souhaité que l'accès au droit et à la justice soit amélioré dans le cadre du projet Justice du 21^{ème} siècle qui vise en priorité à placer le citoyen au cœur du service public de la Justice. Ainsi, un service d'accueil unique est en expérimentation dans les ressorts des tribunaux de grande instance de Bobigny, Brest, Dunkerque, Privas et Saint-Denis de la Réunion. Grâce à cet accueil unique, il sera possible d'obtenir des informations sur sa procédure et d'en effectuer le suivi, quel

que soit le lieu du contentieux. Cette expérimentation a vocation à être étendue dès avril 2015 puis généralisée.

Le réseau des maisons de la justice et du droit (MJD) et des points d'accès au droit, outil de proximité indispensable, sera modernisé et renforcé. Au sein des MJD, la conciliation, la médiation et l'intervention des professionnels de l'administration pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse et des délégués du procureur seront développées. Enfin, j'ai décidé d'affecter un greffier dans chaque MID ce qui permettra d'assurer véritablement une présence judiciaire de proximité comme le souhaite la Cour.

Pour faciliter la communication entre les citoyens et les juridictions, il est aussi prévu de mettre en œuvre, en matière pénale et civile, et si les parties en sont d'accord, les convocations et notifications par courriels ou SMS. Enfin, un portail Internet intitulé Portalis sera mis en place fin 2015 ; d'abord à visée informative il permettra ensuite aux citoyens de suivre l'évolution de leur procédure sur internet.

En ce qui concerne la carte judiciaire, la Cour des comptes recommande la diminution du nombre de cours d'appel et l'approfondissement de la réforme des tribunaux de commerce par la création de tribunaux spécialisés dans les zones dotées de plusieurs tribunaux dont au moins un n'atteint pas la taille critique.

Il est indiqué à la Cour que le Gouvernement a annoncé le dépôt prochain au parlement d'un projet de loi portant la création de tribunaux de commerce spécialisés. Le dispositif envisagé est de spécialiser certains tribunaux de commerce pour les affaires les plus importantes et les plus sensibles. Seront examinées dans ces tribunaux les procédures collectives concernant des entreprises dépassant le cadre strictement local ou dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Leur compétence territoriale correspondra au ressort d'une cour d'appel.

D'une façon plus générale, je considère que l'évaluation des besoins de justice ne peut être effectuée sans association des acteurs et des élus locaux des territoires. Aussi, dans le cadre du projet Justice du 21ème siècle, les attributions du Conseil national de l'aide juridique seront élargies pour que celui-ci puisse faire des recommandations annuelles sur les besoins des territoires en matière de justice et de droit. Il se fondera sur une évaluation statistique, géographique, démographique et économique concertée avec les magistrats et fonctionnaires, les professions du droit, les parlementaires et les élus locaux.

J'ai également souhaité que soit expérimentée la création de conseils de juridiction auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance. Présidés par les chefs de juridiction, ils réuniront les magistrats et fonctionnaires de la juridiction, des représentants locaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, des élus, des organisations syndicales, des représentants locaux de l'État, des associations et des professions du droit. Ces conseils auront vocation à réfléchir sur les problématiques transversales telles que l'aide juridictionnelle, l'accès au droit, l'accès à la justice, la conciliation et la médiation et l'aide aux victimes.

Garantir l'accès du citoyen au service public de la justice, s'assurer d'une présence équitable sur le territoire tout en prenant en compte les évolutions démographiques, sociales et économiques, ouvrir la justice à la société : tels sont les objectifs que j'ai fixés et que je compte mettre en œuvre à court terme à travers le projet Justice du 21^e siècle.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous vous remercions pour ce travail précis, qui permet de mieux appréhender le coût global de la réforme de la carte judiciaire dans ses différentes composantes, dont en particulier le coût des investissements immobiliers et le coût de l'accompagnement social.

Nous partageons votre analyse selon laquelle le bilan de cette réforme est globalement positif. Cet exemple prouve qu'il est possible d'engager des réformes d'ampleur de l'organisation des services de l'État, pour un coût maîtrisé..

Chapitre II

Conduite de projets

1. La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux
2. Le MUCEM : une gestation laborieuse, un avenir incertain

1

La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux

PRÉSENTATION

Le 4 mars 2014, une réunion interministérielle a entériné l'abandon du projet de refonte du circuit de paie des agents de l'État, l'un des projets informatiques les plus ambitieux et les plus coûteux (346 M€) lancés par l'administration dans la période récente.

Communément désigné « programme ONP », ce projet visait à établir automatiquement la rémunération de 2,7 millions d'agents publics, pour tous ses éléments, à l'aide d'un nouveau calculateur, le SI-Paye, qui devait être directement alimenté par les systèmes d'information pour les ressources humaines (SIRH) dont les ministères avaient entrepris de se doter depuis le début des années 2000.

Les bénéfices attendus étaient une amélioration du service rendu aux agents, des économies d'effectif à hauteur de 3 800 postes, la rationalisation des structures en charge de la paie, un renforcement du contrôle interne et de l'auditabilité des processus ainsi qu'un meilleur suivi de l'effectif et de la masse salariale de l'État.

La refonte du circuit de paie des agents de l'État recouvrait, d'une part, la rénovation complète des outils de la chaîne de paie, d'autre part, l'adaptation des projets de SIRH existants aux exigences d'un raccordement à cette nouvelle chaîne de paie. Sa maîtrise d'ouvrage incombait aux ministères, responsables du raccordement de leur SIRH au SI-Paye, ainsi qu'à un service à compétence nationale, l'opérateur national de paie (ONP), chargé de bâtir et d'exploiter le nouveau calculateur de paie et divers systèmes complémentaires. Un comité stratégique, rassemblant les plus hauts responsables ministériels, devait veiller au bon déroulement d'ensemble des travaux engagés.

Lancé en 2007, ce programme a rencontré des difficultés de plus en plus manifestes avec le temps. Courant 2010, la conception détaillée du SI-Paye a été retardée du fait d'obstacles rencontrés dans la

codification des règles de paie et dans le paramétrage des systèmes d'information. Ultérieurement, le ministère de l'éducation nationale, le ministère chargé de l'environnement puis le ministère de l'intérieur ont annoncé qu'ils renonçaient à l'engagement qu'ils avaient pris d'être ministères pilotes pour le raccordement de leur SIRH au SI-Paye. Entre 2012 et 2013, le ministère de l'agriculture, dernier pilote engagé dans ce processus, n'est pas parvenu à réaliser l'interface de son SIRH avec le SI-Paye.

En juillet 2013, à l'issue d'une période d'incertitude, marquée par le lancement de plusieurs audits externes, le Premier ministre a confié au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC) une mission de « refondation » du programme. Pour des motifs économiques, budgétaires, calendaires et techniques, cette mission a recommandé que l'État renonce à mettre en service le SI-Paye et conserve les applications existantes.

L'échec du programme de refonte du circuit de paie des agents de l'État est pour une large part imputable à son ambition excessive (I) ainsi qu'à sa gouvernance défailante (II). Ses conséquences, financières et opérationnelles, porteront durablement préjudice à l'État (III).

I - Une conception excessivement ambitieuse

Des objectifs trop nombreux et des exigences trop élevées ont conduit l'État à s'orienter vers une architecture technique comportant des risques et une planification très optimiste, qui ont ultérieurement pesé sur le déroulement du programme.

A - Des objectifs multiples, des exigences élevées

La paie des agents de l'État s'opère en deux étapes.

Au sein des ministères, les directions des ressources humaines (DRH) et les directions des affaires financières (DAF) assurent la préparation de la liquidation de la paie des agents placés sous l'autorité

des ministres qui en sont les ordonnateurs principaux. Elles s'appuient notamment sur des outils informatiques de gestion des personnels ainsi que, dans certains cas, sur des applications externes de pré-liquidation²⁹.

Sur la base des informations transmises par les ordonnateurs, qui comprennent notamment le résultat de pré-calculs de rémunération, les comptables publics sont chargés de payer les agents de l'État et de satisfaire aux obligations sociales, comptables ou statistiques correspondantes. En pratique, cette fonction est confiée aux services liaison-rémunération (SLR) de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Ils disposent, à cette fin, d'applications informatiques, PAY et ETR, développées et maintenues par l'État depuis les années 1970³⁰.

Dans la première moitié des années 2000, à l'instar de grandes entreprises, plusieurs ministères ont entrepris de remplacer leurs outils informatiques de gestion des personnels par des systèmes d'information pour les ressources humaines (SIRH), réputés plus modernes, plus efficaces et moins coûteux.

À la suite de travaux lancés en 2002 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) puis d'un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) en 2005³¹, l'idée s'est progressivement imposée qu'une refonte du circuit de paie des agents de l'État permettrait de tirer le meilleur profit des SIRH ministériels.

L'objectif était que les informations concernant les événements marquants de la carrière des agents de l'État soient transmises systématiquement, dès leur enregistrement dans les SIRH ministériels, à un logiciel chargé de liquider automatiquement leur rémunération à l'aide d'un calculateur central. En appuyant la liquidation de la paie sur la gestion des ressources humaines, l'État entendait économiser des moyens,

²⁹ Effectuée par et sous la responsabilité des ministères, la pré-liquidation est une étape préparatoire de la paye au cours de laquelle les données personnelles, administratives et financières relatives à chaque agent sont organisées sous une forme qui permettra leur prise en charge par le Trésor public. Winpaie et Girafe sont les deux principales applications externes de pré-liquidation.

³⁰ L'application PAY assure la rémunération et le versement des cotisations salariales et patronales des agents de l'État de la métropole et des départements d'outre-mer. ETR assure une mission identique pour les agents de l'État en poste à l'étranger.

³¹ Inspection générale des finances, *Rapport sur l'opportunité de créer un opérateur national de paie*, mission d'assistance à la direction du budget, à la direction générale de la comptabilité publique et à la direction générale de la réforme budgétaire, juin 2005.

rationaliser les structures et mieux piloter ses charges de personnel tout en renforçant la réactivité, la régularité et l'exactitude de la chaîne de paie.

Les bénéfices espérés du programme de refonte du circuit de paie des agents de l'État étaient en particulier liés à son effet centralisateur : la gestion des ressources humaines aurait ainsi été suivie par un logiciel unique au sein de chaque ministère, pilotable directement par les directions financières ou juridiques. De même, le calcul de la paie aurait été opéré en un point central, sous le contrôle du comptable, et non disséminé lors de la pré-liquidation sous la responsabilité des ordonnateurs.

Le succès du projet reposait toutefois sur l'hypothèse que les dossiers de l'ensemble des agents de l'État, civils comme militaires, et l'intégralité des règles de paie puissent y être pris en compte.

La refonte du circuit de paie des personnels militaires

En janvier 2006, un rapport sur le processus de paie des militaires³² avait conclu qu'il était « techniquement envisageable » que la solde soit versée dans des conditions comparables à la paie des agents civils.

Lors du lancement du programme ONP, il était prévu que le ministère de la défense rejoigne le nouveau SI-Paye, tout comme les autres ministères. Compte tenu de l'avancement du projet de refonte de la solde Louvois³³, dont la mise en service était considérée imminente à l'époque, il a cependant été décidé que le ministère de la défense se raccorderait au SI-Paye dans les ultimes phases de son calendrier de mise en oeuvre, initialement prévues en 2016.

B - Un pari technique à hauts risques

En mai 2006, les ministres chargés de l'économie et des finances, du budget et de la réforme de l'État, et de la fonction publique ont confié à la payeuse générale du Trésor une mission de préfiguration de la refonte du circuit de paie des agents de l'État.

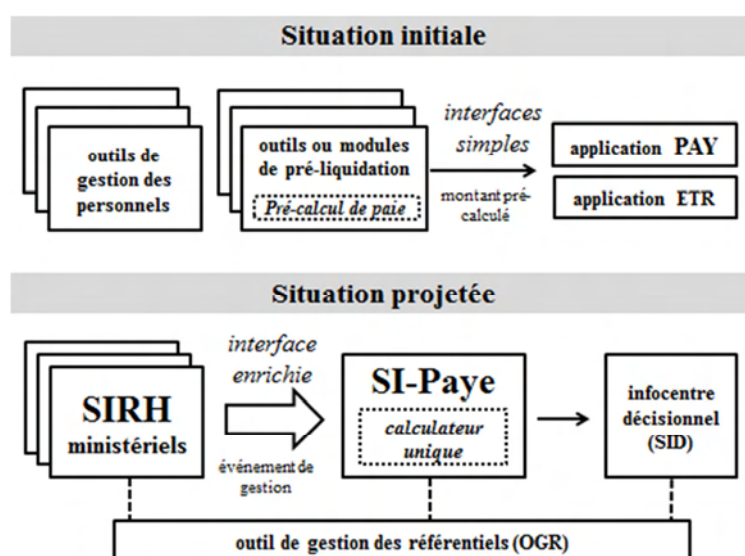
³² Inspection générale des finances / Contrôle Général des Armées, *Rapport sur les centres payeurs des armées*, mission d'audit de modernisation, janvier 2006.

³³ Le projet Louvois a été abandonné en novembre 2013. Cf. Cour des comptes, *Référé : Le système de paie Louvois*, 6 mars 2014, 6 p.

Les travaux de cette mission ont recommandé que l'État se dote d'une nouvelle chaîne de paie, conçue et opérée par un service à compétence nationale spécialisé – l'opérateur national de paie (ONP) – rassemblant un calculateur unique, le SI-Paye, raccordé aux SIRH ministériels et entouré de divers systèmes complémentaires³⁴.

La refonte du circuit de paie des agents de l'État a dès lors été communément désignée sous le vocable de « programme ONP »³⁵.

Graphique n° 1 : le programme ONP



Source : Cour des comptes

Dès sa genèse, le programme ONP a été conçu pour se substituer intégralement à la chaîne de paie existante.

³⁴ L'offre SIRH (OSIRH) visait à offrir une solution SIRH aux ministères à effectifs réduits. Le système d'information décisionnel (SID) devait favoriser l'analyse et le pilotage de la dépense salariale et des ressources humaines. L'outil de gestion des référentiels (OGR) avait vocation à assurer la diffusion et l'évolution des référentiels communs permettant le dialogue des systèmes d'information précités.

³⁵ Sa désignation a évolué à compter de 2011, « programme ONP-SIRH » puis « programme SIRH/SI-Paye », en vue de souligner que le SI-Paye n'avait d'utilité que dans la mesure où les SIRH ministériels pouvaient s'y raccorder.

Aux yeux de ses concepteurs, cette orientation était justifiée par le caractère vieillissant des technologies mises en œuvre par les applications existantes, PAY et ETR, dont l'adaptabilité et la stabilité n'étaient pas, à l'époque, perçues comme acquises. Elle procédait en outre d'une volonté d'externaliser les fonctions supports de l'État et de mettre un terme définitif aux pratiques de paie irrégulières ayant cours lors de la préliquidation dans certains ministères.

La logique de substitution prônée par la mission de préfiguration du programme ONP n'était cependant pas sans risques.

Elle supposait en effet que les opérations des ordonnateurs cessent de recourir à une chaîne ancienne, basée sur les formats admis par les applications PAY et ETR, pour utiliser une chaîne rénovée utilisant un nouveau format d'alimentation. Par nature, une telle opération comporte des risques au plan technique mais également organisationnel. Dans l'attente de la fin des opérations de transition vers le nouveau système, l'État aurait dû faire fonctionner transitoirement deux chaînes de paie distinctes.

Ne pas s'appuyer sur l'existant impliquait d'engager des travaux sur l'aval de la chaîne de paie, c'est-à-dire au niveau du calculateur de paie, alors même que la modernisation des SIRH ministériels situés en amont n'était pas achevée.

Le caractère simultané de ces deux chantiers était susceptible de faire naître des difficultés de coordination entre les diverses maîtrises d'ouvrage et maîtrises d'œuvre impliquées. Il exigeait en outre que les systèmes d'information concernés, c'est-à-dire les SIRH ministériels, le SI-Paye et ses systèmes complémentaires, partagent les référentiels communs nécessaires à leur synchronisation. Or, à l'époque, ces référentiels demeuraient, en grande partie, à bâtir.

Enfin, le remplacement complet de la chaîne de paie existante par les systèmes conçus dans le cadre du programme ONP présentait un coût prévisionnel élevé qui devait être compensé par une forte rentabilité interne, notamment en termes de réduction des effectifs chargé de la paie. Le programme ONP devait ainsi s'accompagner de 3 800 suppressions de postes dans les ministères, dont 800 au sein des SLR. Cette contrainte financière a conduit ses concepteurs à privilégier une architecture faisant une très large part à l'automatisation.

Or la faisabilité technique de cette architecture n'était pas avérée :

- tout projet informatique touchant à la gestion des ressources humaines ou à la paie est sujet, par nature, à des aléas, liés

notamment à la qualité des données utilisées ou à l'impact critique d'une avarie, en particulier dans un système centralisé ;

- aucun système d'information comparable à la cible du programme n'était en production à la date de son lancement³⁶. Une fois mis en service, le SI-Paye devait traiter, chaque mois, entre 2,8 et 3,1 millions de dossiers de paie, d'agents civils comme militaires, appartenant à une quinzaine de ministères, hors paye à façon³⁷ ;
- alors que de grandes entreprises gèrent une centaine de règles de paie, l'État rémunère ses agents sur la base d'environ 1 500 éléments de paie distincts, chacun susceptible d'être diversement décliné suivant les ministères ;
- des procédures spécifiques à la fonction publique complexifient l'établissement de la paie : gestion des congés payés ou maladie, versements indemnitaires en situation de maladie, gestion des trop-perçus, décalage entre la prise des actes de gestion et leurs conséquences sur la paie (rétroactivité), paye à façon, etc. ;
- la paie des agents de l'État fait l'objet de traitements spécifiques³⁸ requérant des informations qui ne sont pas nécessairement présentes dans les SIRH ministériels ;
- le nombre de règles de paie entrant en compte dans la rémunération des agents de l'État, la sophistication des procédures qui la régissent et les traitements spécifiques qui s'y appliquent étaient de nature à faire peser une exigence de qualité très forte sur les données stockées dans les SIRH ministériels ;
- alors que les entités privées raccordent généralement leur système de paie à un SIRH unique, l'État avait pour ambition de raccorder son

³⁶ En 2003, le ministère de la défense des États-Unis a entrepris une démarche proche pour ses personnels militaires, visant à remplacer près de 90 SIRH en production par une solution unique. Dénommé *Defense Integrated Military Human Resources System* (DIMHRS), le projet n'a jamais abouti. Il fut abandonné en 2010, après que 850 M USD ont été engagés.

³⁷ La paye à façon désigne la mise à disposition, par l'État, de la chaîne de paie qu'il exploite à d'autres personnalités morales publiques, par exemple les universités.

³⁸ Par exemple en vue d'établir la comptabilité budgétaire de l'État ou d'assurer le suivi statistique comparé (emplois, rémunération) des différents versants de la fonction publique.

SI-Paye à huit SIRH différents, mobilisant des technologies différentes dont toutes n'étaient pas standardisées³⁹ ;

- à supposer que l'architecture technique du programme ait pu être mise en œuvre, son exploitation aurait requis qu'une dizaine de services informatiques se coordonnent en permanence⁴⁰ pour maintenir la synchronisation des référentiels communs permettant aux systèmes d'information de dialoguer entre eux ;
- cette synchronisation aurait été d'autant plus délicate à garantir que ces référentiels peuvent évoluer avec chaque révision des règles de gestion de la fonction publique.

Plusieurs de ces risques techniques ont été ignorés ou gravement sous-estimés.

Ainsi, la gestion automatisée des référentiels communs à l'ensemble des systèmes d'information, qui représentait l'un des défis techniques les plus exigeants du programme, n'a pas été prévue dans la phase précédant la conclusion du marché SI-Paye. Ultérieurement, il a été décidé de confier la création d'un outil de gestion de ces référentiels à un prestataire distinct du maître d'œuvre du SI-Paye, créant un facteur de risque supplémentaire affectant sa mise en œuvre.

De même, les concepteurs du programme ont estimé, à tort, que les maîtrises d'ouvrage ministérielles seraient aisément en mesure d'adapter les SIRH aux exigences du raccordement au SI-Paye. En pratique, ces exigences, par ailleurs fluctuantes au cours du temps, ont contribué de façon décisive aux retards pris par les projets SIRH ministériels et à l'inflation de leurs coûts, qui ont, en définitive, amené l'État à décider de ne pas mettre en service le SI-Paye.

Enfin, l'objectif d'assurer l'intégralité du calcul de la paie, même des primes marginales et d'un montant modeste, au sein d'un calculateur unique apparaît excessif. Une analyse des montants annuels distribués par élément de paie en 2013 (hors traitement indiciaire) montre en effet que 10 % des éléments de paie donnent lieu à près de 92 % des paiements. Réciproquement, pour les trois quarts des éléments de paie, le montant annuel distribué n'excède pas 1 M€, leur montant cumulé ne représentant que 0,86 % des montants versés. Une analyse précise des coûts et des

³⁹ Un arbitrage interministériel de 2006 avait autorisé les ministères à bâtir leur SIRH à l'aide de la technologie de leur choix, qu'elle soit basée sur des progiciels du marché (SAP, HR ACCESS) ou développées spécifiquement pour l'administration.

⁴⁰ L'architecture cible reposait en effet sur une synchronisation « en flux tendu » des SIRH ministériels et du SI-Paye, plutôt que sur un traitement asynchrone mensuel.

avantages de cette stratégie aurait dû conduire à écarter la codification, dans le calculateur de paie unique, des règles donnant lieu à des paiements de faible montant ou concentrés sur un nombre réduit d'agents.

Les défauts entachant la conception initiale du programme ONP ont échappé au responsable de la mission de préfiguration qui était dépourvu d'expérience significative en matière de grands projets informatiques.

Il est particulièrement regrettable que les ministres n'aient pas soumis l'architecture technique et fonctionnelle proposée par la mission de préfiguration à un audit externe technique approfondi, confié à un comité indépendant d'experts disposant d'une expérience reconnue en matière de grands projets informatiques dans la sphère publique.

Tel n'a pas été le cas, que ce soit à la remise des conclusions de la mission de préfiguration en 2006, lors de la création de l'opérateur national de paie en 2007 et, surtout, avant la signature du marché SI-Paye en 2009⁴¹. Une revue de programme a été menée début 2011 et a permis de mettre en évidence plusieurs des points d'alerte identifiés deux ans plus tard par la revue indépendante menée à la demande de la DISIC.

Par ailleurs, certains défauts du projet auraient pu être mieux maîtrisés si son lancement avait été précédé d'une réflexion stratégique sur le droit de la fonction publique ainsi que d'une remise en ordre et d'une simplification des règles de rémunération des agents publics.

C - Une planification trop optimiste

Contrairement à d'autres grands projets informatiques, qui comportent généralement des livraisons échelonnées offrant de plus en plus de fonctionnalités, le programme ONP ne prévoyait pas de « livrables » intermédiaires.

Ce choix des concepteurs du programme résulte d'une analyse tenant la paie pour un processus non sécable dont le bon fonctionnement ne peut être constaté qu'à l'issue de l'ensemble des étapes qu'il comprend (prépaie, paie, post-paie). Il rejoint leur volonté de codifier la plus grande

⁴¹ Marché signé avec un groupement rassemblant les sociétés Accenture, Logica France et HR Access Solutions S.A.S, pour un montant prévisionnel de 176 M€ entre 2009 et 2018.

part possible des règles de paie au sein du calculateur du SI-Paye et leur détermination à rebâtir la chaîne de paie plutôt qu'à rénover l'existant.

Alors même qu'un dialogue compétitif préparatoire de dix mois avait précédé le lancement du marché, l'échéancier prévisionnel de réalisation du SI-Paye prévoyait un délai de trente mois entre le lancement de sa conception (novembre 2009) et la fin de sa recette (avril 2012). Une telle durée est généralement considérée comme un facteur de risque pour la réussite d'un grand projet informatique. En pratique, la réalisation du SI-Paye, prévue pour s'achever en avril 2011, s'est prolongée jusqu'en novembre 2012 (15 mois de retard). La recette du logiciel, c'est-à-dire la dernière vérification de son bon fonctionnement, a été prononcée en juillet 2014, avec 27 mois de retard.

À cette durée excessive de réalisation s'ajoutait un échéancier prévisionnel de mise en œuvre très optimiste. Alors qu'aucune contrainte législative ou réglementaire ne fixait de terme à l'achèvement du programme, ses concepteurs ont affiché un rythme de mise en service soutenu, ambitionnant que la nouvelle chaîne traite 500 000 dossiers supplémentaires tous les six mois, alors que les bonnes pratiques privilégient généralement des vagues plus modestes.

Ce calendrier de mise en œuvre resserré ne résultait pas seulement du volontarisme des concepteurs du programme ONP. Il traduisait également l'ambition des ministères dans la conduite de leurs projets SIRH mais aussi les inquiétudes sur l'obsolescence présumée des outils PAY et ETR. La disponibilité rapide et généralisée de la chaîne de paie renouvelée conditionnait en outre sa rentabilité, et donc la disposition des gestionnaires de crédits à la financer. Au surplus, une coexistence prolongée de la chaîne existante basée sur PAY et ETR et de la nouvelle chaîne basée sur le SI-Paye aurait suscité des difficultés pour le suivi des agents basculant, lors d'une mutation, d'un système à l'autre.

Tout comme ils n'ont pas remis en question la faisabilité de l'architecture technique du programme, les ministres destinataires des conclusions de la mission de préfiguration du programme n'ont pas fait appel à une expertise externe en vue d'apprécier le réalisme de sa planification. Au regard de sa complexité, la codification des règles de paie dans les sept mois programmés pour la conception détaillée n'était, en particulier, pas acquise, à moins de se concentrer sur les seules règles pour lesquelles la codification présentait un bilan coûts/avantages favorable, c'est-à-dire de renoncer à codifier toutes les règles de paie.

Plus largement, aucune revue systématique de la valeur et de la rentabilité des fonctionnalités requises par les concepteurs du programme ou par les ministères n'a été conduite. Elle aurait pourtant permis et

d'éviter des coûts ou des délais supplémentaires. En dépit de ces lacunes, le Premier ministre et les ministres destinataires des conclusions de la mission de préfiguration ont signé le décret constitutif de l'opérateur national de paie, publié le 15 mai 2007⁴².

II - Une gouvernance défailante

La maîtrise d'ouvrage du programme ONP incombait conjointement à l'opérateur national de paie et aux ministères, qui ont rencontré des difficultés à se coordonner. Au niveau interministériel, aucune autorité centrale unique n'assurait un pilotage d'ensemble.

A - Une maîtrise d'ouvrage éclatée

L'une des spécificités du programme ONP est que sa maîtrise d'ouvrage est partagée entre, d'une part, les ministères responsables de leur SIRH, y compris de leur raccordement au circuit de paie rénové, et l'opérateur national de paie, service à compétence nationale conjointement rattaché à la DGAFP et à la DGFIP, chargé de concevoir et d'exploiter le SI-Paye et ses systèmes complémentaires.

1 - Des maîtrises d'ouvrage aux priorités différentes

Le partage des responsabilités entre les maîtrises d'ouvrage ministérielles et l'opérateur national de paie n'a pas été sans difficultés.

Conformément au décret du 15 mai 2007, les spécifications de l'interface entre les SIRH ministériels et le SI-Paye ont été définies par l'opérateur, ce qui a fait naître au sein des ministères le sentiment que les maîtrises d'ouvrage ministérielles lui étaient subordonnées. Cette perception a été renforcée par le fait que l'opérateur a fréquemment fait évoluer ces spécifications, sans consulter les ministères, ce qui a ralenti leurs travaux, voire a conduit certains d'entre eux à adopter une position d'attente avant d'engager les tâches qui leur incombaient.

⁴² Décret du 15 mai 2007 portant création d'un service à compétence nationale à caractère interministériel dénommé « opérateur national de paie ».

La crispation des ministères vis-à-vis de la posture perçue comme rigide et prescriptive de l'opérateur s'est en particulier cristallisée autour des audits de trajectoire et des audits de raccordement prévus par la procédure de raccordement au SI-Paye qui ont été perçus comme des audits externes menés par l'opérateur sur les projets ministériels⁴³.

Compte tenu des retards pris par les projets de SIRH ministériels, les dates prévisionnelles de leur raccordement au SI-Paye n'ont cessé d'être décalées.

Tableau n° 1 : calendrier de raccordement des ministères pilotes

	Année prévisionnelle de raccordement			
	en juillet 2009	en avril 2011	en juillet 2012	en décembre 2013
Ministère de l'agriculture	2012	2013	2014	2021
Ministère de l'éducation nationale ⁽¹⁾	2013	2014	2016	2018
Ministère de l'environnement	2013	2014	2015	2021
Ministère de l'intérieur	2013	2014	2015	2019

Lecture : en juillet 2009, il était prévu que le raccordement du ministère de l'agriculture soit achevé en 2012. (1) Vague n° 1, hors corps enseignant

Source : Cour des comptes

Le dernier calendrier prévisionnel du programme avant son abandon prévoyait que les dernières vagues de raccordement interviendraient en 2023, cinq années après la date prévue initialement. Compte tenu du nombre d'agents concernés, les retards dans le calendrier de raccordement du SIRH du ministère de l'éducation nationale ont particulièrement pesé sur la rentabilité globale attendue du programme.

⁴³ Les audits de trajectoire ou de raccordement étaient confiés à des équipes d'audit mixtes rassemblant des auditeurs internes ministériels et des membres de la mission d'audit interne de l'opérateur. Or les ministères ont été généralement réticents à s'ouvrir à des auditeurs internes des administrations financières, et singulièrement de l'opérateur. Les ministères ont ainsi été attentifs à ce que les audits conduits examinent en détail les travaux conduits par l'opérateur, alors même que les difficultés se concentraient, pour l'essentiel, au niveau ministériel. Au surplus, certains ministères n'ont pas souhaité que les audits de trajectoire ou les audits de raccordement puissent faire l'objet d'audits de suivi.

Les ministères s'étaient dotés de chefs de projet miroirs, responsables du suivi du programme ONP. Ce dispositif n'a cependant pas permis de mobiliser efficacement les départements ministériels. Certains de ces chefs de projet manquaient d'expérience en matière de grands projets informatiques ou d'un appui suffisant. Réciproquement, le département projets miroirs de l'opérateur, chargé de relayer les positions des ministères, exerçait une influence limitée sur sa direction. Plus largement, les mesures d'accompagnement à destination des ministères ont été très insuffisantes.

2 - Des faiblesses internes à l'opérateur

Ne bénéficiant pas d'une équipe antérieurement constituée, contrairement par exemple à la maîtrise d'ouvrage du projet Chorus, l'opérateur a fait face à un fort besoin de recrutement qu'il a eu du mal à satisfaire, notamment en matière d'expertise informatique.

L'annonce par le Premier ministre fin 2008 de la délocalisation de son activité à Caen en compensation de la dissolution d'un régiment de l'armée de terre n'a, en particulier, pas contribué à faciliter le recrutement. L'opérateur a, en outre, fait face à un *turnover* élevé de son effectif. Ainsi en 2012, le taux de rotation de l'emploi s'est établi en son sein à 41,3 %⁴⁴. Le département des systèmes d'information a été particulièrement concerné, son taux de rotation dépassant 60 %.

En dépit du recrutement, à grande échelle, et de façon croissante, d'agents publics contractuels, l'opérateur est demeuré quasi continument en sous-effectif entre 2008 et 2013, 18 emplois étant en moyenne vacants sur un effectif théorique moyen de 133 agents sur cette période. Cette situation l'a conduit à recourir à un appui capacitaire fourni notamment par son assistance à maîtrise d'ouvrage mais également ponctuellement par sa maîtrise d'œuvre. Certaines fonctions supports, telles que l'expertise juridique, ont, par ailleurs, été externalisées.

Confiée jusqu'en février 2013 au responsable de la mission de préfiguration du programme ONP, la direction de l'opérateur a été fragilisée par une vacance de 25 mois du poste de secrétaire général, par l'instabilité de la fonction de chef du département informatique – quatre

⁴⁴ 99 recrutements pour 44 départs à comparer aux 173 agents présents en début d'année.

changements de responsable en cinq ans –, et par l'absence, jusqu'à fin 2012, d'un cadre ayant une expérience réussie d'un projet comparable.

Malgré la mise en œuvre d'une organisation « en mode projet » par certains aspects remarquable⁴⁵, son rôle de maître d'ouvrage n'a pas été pleinement satisfaisant en ce qui concerne la conception et la publication des référentiels communs permettant la synchronisation des systèmes d'information, la gestion des jeux de données de test ou le suivi des risques extérieurs à son champ d'intervention directe.

L'assistance à maîtrise d'ouvrage de l'opérateur, confiée à la société CapGemini, par ailleurs impliquée dans certains projets SIRH ministériels, n'a pas permis, en dépit d'alertes qu'elle a formulées, de pallier ces diverses insuffisances. Entre 2008 et 2013, elle a représenté 19,3 % des dépenses totales engagées par l'opérateur soit 56,1 M€.

3 - Des maîtrises d'ouvrage ministérielles tout aussi fragiles

Dans les ministères, la responsabilité des projets SIRH ne relevait pas nécessairement du secrétariat général. Dans certains cas, la gouvernance de ces projets était partagée entre direction des systèmes d'information (DSI) et directions métiers (DRH et DAF). Dans d'autres, le secrétariat général n'ayant pas les ressources nécessaires, la charge du projet était déléguée à une direction d'administration centrale.

En dépit des mises en garde de l'opérateur, l'exigence de fiabilité des données stockées dans les SIRH n'a pas été pleinement perçue par les responsables ministériels. L'insuffisante qualité des données ministérielles a généralement obéré les travaux de raccordement au SI-Paye, par exemple au ministère de l'agriculture.

Faute de les avoir correctement estimées, plusieurs ministères ont évité de communiquer sur les difficultés techniques, organisationnelles ou budgétaires qu'ils rencontraient dans l'avancement de leur projet SIRH. L'opérateur connaissant lui-même des difficultés et n'étant pas en mesure de leur apporter un appui faute de crédits budgétaires alloués à leur accompagnement, les ministères n'ont pas vu d'intérêt à communiquer de manière ouverte sur leurs retards.

⁴⁵ Hébergement dans des locaux communs de la maîtrise d'œuvre, de la maîtrise d'ouvrage et de l'assistance de cette dernière, capacité autonome d'audit interne, refonte concomitante des outils, des méthodes de travail et des organisations, etc.

Du point de vue des ministères, le programme ONP était généralement perçu comme une initiative des administrations financières. Le raccordement au SI-Paye n'était pas nécessairement considéré comme une urgence, ni même comme une amélioration de la qualité du service rendu. Certains ministères ont pu délaissé les travaux de raccordement au SI-Paye au profit de chantiers internes jugés plus prioritaires. Au surplus, la résorption des pratiques irrégulières de paie et la standardisation des procédures de gestion des ressources humaines appelaient de nombreuses mesures de régularisation ou de réorganisation au sein des ministères.

En définitive, les difficultés rencontrées par les maîtrises d'ouvrage ministérielles ont été révélées trop tardivement pour que des mesures correctives puissent être mises en œuvre afin d'éviter le glissement des calendriers des projets SIRH ministériels puis, en définitive, l'abandon pur et simple de leur raccordement au SI-Paye.

B - Un projet sans pilotage interministériel

1 - Un comité stratégique dépourvu d'une autorité suffisante

Le décret du 15 mai 2007 constituant l'opérateur national de paie a placé auprès du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique un comité stratégique chargé de formuler des orientations relatives aux systèmes d'information dont l'opérateur assurait la maîtrise d'ouvrage et à la stratégie d'évolution des SIRH ministériels, afin notamment qu'ils soient en mesure de se raccorder au SI-Paye.

Le comité stratégique rassemblait la direction de l'opérateur, ses directions de rattachement et les secrétaires généraux ministériels, mais ne comportait pas de personnalité qualifiée extérieure à l'administration. Il était placé sous la présidence d'un haut fonctionnaire des finances.

L'opérateur disposait, pour l'essentiel, de l'initiative des sujets abordés en comité stratégique, ce dernier entérinant, dans la plupart des cas, les propositions qui lui étaient formulées. En juillet 2009, le comité stratégique a validé le lancement du marché SI-Paye sur la base d'un rapport préparé par l'opérateur lui-même. De même, en janvier 2011, il a diligenté un audit sur les retards de conception du SI-Paye confié à une mission d'audit interministérielle, dont la majeure partie des membres appartenait à la mission d'audit interne de l'opérateur.

En dépit de la présence en son sein de la direction du budget, le comité stratégique n'examinait pas les enveloppes budgétaires allouées à

l'opérateur national de paie ou aux maîtrises d'ouvrage ministérielles. Il ne disposait pas des informations nécessaires pour mettre en regard les bénéfices individuels des fonctionnalités attendues et leur coût.

Jusqu'en 2009, l'opérateur et les administrations financières intéressées se réunissaient au sein d'un comité des sponsors informel afin d'arrêter une position commune au sein du comité stratégique. Aux yeux des ministères, ce mécanisme de coordination préalable a tendu à vider l'ordre du jour du comité stratégique de sa substance.

À compter de 2010, une part des membres du comité stratégique, et notamment des secrétaires généraux ministériels, a choisi de s'y faire représenter plutôt que d'y siéger personnellement. Certains ont ainsi pu choisir d'éviter de siéger afin de ne pas afficher leurs difficultés devant les autres parties prenantes, dont l'opérateur lui-même. D'autres, comme les représentants des ministères n'ayant pas été désignés comme pilotes, ne s'estimaient pas directement concernés.

Lors des réunions, les participants n'étaient pas toujours en mesure de réagir aux propositions faites, parfois par manque de temps pour maîtriser l'abondante documentation disponible. Le nombre des participants (une cinquantaine) ne favorisait pas la tenue de débats, qui se concluaient, bien souvent, par une unanimité de façade.

En définitive, conformément à la lettre du décret du 15 mai 2007, le comité stratégique a constitué une enceinte d'information et d'échange entre les diverses parties prenantes au programme, leur permettant notamment de suivre l'activité de l'opérateur, alors qu'il aurait été nécessaire qu'il joue un rôle de pilotage et de coordination de l'ensemble des maîtrises d'ouvrage impliquées, en particulier dans les ministères.

Le comité stratégique aurait pu, en particulier, freiner le rythme d'actualisation des spécifications techniques publiées par l'opérateur, exercer une influence plus forte sur la programmation des travaux des ministères et mieux maîtriser les risques afférents au raccordement des SIRH ministériels au SI-Paye. Il aurait pu recourir à des audits externes n'impliquant pas de membres de la mission d'audit interne de l'opérateur.

2 - Des directions de rattachement peu impliquées

Hors le comité stratégique, la gouvernance du programme ONP reposait sur la DGAFP et la DGFIP, auxquelles le décret du 15 mai 2007

avait rattaché l'opérateur national de paie, sans cependant leur confier de prérogative spécifique au plan juridique⁴⁶ ou budgétaire⁴⁷.

En pratique, la DGAFP et la DGFIP n'ont guère pesé sur l'activité de l'opérateur, dont la direction faisait montre d'une forte culture d'autonomie. Fin 2010, lorsqu'il est apparu que la conception détaillée du SI-Paye était retardée, elles ont tenté de mettre en place un contrôle *a posteriori* de l'opérateur. Cette tentative n'a pas pleinement abouti, l'audit rétrospectif sur les retards ayant été réalisé par une équipe composée majoritairement de membres de la mission d'audit interne de l'opérateur. Il eût été justifié de confier cet audit à des personnalités pleinement extérieures à l'opérateur.

L'incapacité de la DGAFP et de la DGFIP à piloter l'opérateur est pour partie imputable à l'ambiguïté de leurs propres positionnements.

La DGAFP partageait les objectifs poursuivis par le programme ONP, en particulier la création d'un calculateur unique pour résorber les pratiques irrégulières de paie et prévenir leur réémergence ainsi que la constitution d'un système d'information décisionnel (SID) permettant de mieux piloter les dépenses de personnel de l'État.

Pour autant, elle n'en a pas pleinement tiré les conséquences.

Ainsi, durant la construction du SI-Paye, la DGAFP n'est pas parvenue à stabiliser les règles fixant la rémunération des agents publics alors que leurs évolutions permanentes ralentissaient les travaux de l'opérateur, certains ajustements réglementaires requérant jusqu'à six mois de travail pour adapter les spécifications de la chaîne de paie. De même, en dépit des demandes de l'opérateur, la DGAFP n'a pas souhaité ou pu ralentir le rythme de création de nouvelles primes et indemnités. Elle n'a pas non plus tenté de synchroniser l'entrée en vigueur des textes intéressant la paie des agents sur une base trimestrielle ou semestrielle.

La DGAFP n'a pas engagé de chantier de simplification du droit de la paie. L'adoption de mesures ponctuelles d'harmonisation ou de simplification⁴⁸ n'a pas permis de remédier aux difficultés identifiées,

⁴⁶ Le décret du 15 mai 2007 ne précise pas qu'elles siègent au sein du comité stratégique dans des conditions différentes des autres participants. Il ne leur confie pas de mission particulière vis-à-vis des maîtrises d'ouvrage, opérateur ou ministères.

⁴⁷ La DGFIP et la DGAFP ne pilotaient pas les ressources budgétaires dont disposait l'opérateur, cette responsabilité incombant à d'autres directions d'administration centrale.

⁴⁸ Harmonisation des règles de congés, refonte des primes de jury, etc.

notamment la rétroactivité de la paie⁴⁹ et le foisonnement des primes à faible enjeu budgétaire.

Avant sa fusion avec la direction générale des impôts (DGI) au sein de la DGFIP, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) avait adopté une attitude allante vis-à-vis du programme ONP qui devait sécuriser la paie, dans un contexte où les applications PAY et ETR montraient, depuis longtemps, des limites.

Après sa création, la DGFIP a continué d'afficher son soutien concret au programme par des contributions budgétaires, une participation à la création des référentiels communs à l'ensemble des systèmes d'information et au paramétrage des règles de paie ainsi que par des travaux sur le contrôle interne comptable et le déversement du SI-Paye dans Chorus.

Cependant, la DGFIP n'a fait montre d'aucun empressement pour mettre à disposition de l'opérateur les compétences dont elle disposait. La perspective de voir l'opérateur devenir, telle qu'envisagé dès sa préfiguration, une structure permanente chargée de la rémunération des agents de l'État a fait l'objet de critiques en son sein. Cette évolution a été en effet jugée en contradiction avec l'engagement pris à l'annonce de la fusion entre la DGI et la DGCP de préserver les missions de la nouvelle DGFIP. La création de l'opérateur a par ailleurs suscité les inquiétudes de certaines organisations syndicales s'agissant du devenir des SLR et de la fonction paie dans son ensemble.

Enfin, alors même que le programme ONP avait été conçu au sein des administrations financières, le ministère de l'économie et des finances ne faisait paradoxalement pas partie des ministères pilotes du raccordement. Selon les derniers calendriers disponibles, son SIRH, dont la DGFIP assure la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre transverses, n'aurait pas été en mesure de se raccorder au SI-Paye avant 2021.

3 - Des gestionnaires de crédits peu attentifs

Les ressources budgétaires dont disposait l'opérateur national de paie ont été gérées jusqu'en octobre 2012⁵⁰ par le directeur général de la

⁴⁹ Cette rétroactivité est notamment due à l'incapacité des administrations à payer les agents dès leur prise de poste lorsque celui-ci relève d'un centre de paie différent.

⁵⁰ Ultérieurement, cette responsabilité a échoué au secrétaire général des ministères économiques et financiers.

modernisation de l'État (DGME), responsable du programme 221 - *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*⁵¹. Bien que membre de droit du comité stratégique de l'opérateur, ce dernier n'y siégeait pas.

Ne faisant pas l'objet d'un suivi individualisé, les crédits budgétaires consacrés au raccordement des SIRH au SI-Paye étaient généralement confiés aux responsables de programme ministériels. Compte tenu des contraintes strictes s'imposant aux dépenses de l'État hors charges de personnel, ceux-ci ont pu être tentés de rééchelonner les travaux de raccordement au SI-Paye voire de les abandonner au profit d'autres chantiers perçus plus prioritaires. Plusieurs ministères ont, par ailleurs, indiqué à la Cour avoir dû financer le raccordement de leur SIRH au SI-Paye par réallocation de crédits affectés à d'autres projets.

La direction du budget aurait dû davantage prendre en compte les conséquences de ces différentes situations sur la bonne fin du programme. Elle aurait également gagné à assurer un suivi plus étroit des coûts du raccordement des SIRH ministériels au SI-Paye ainsi que de la rentabilité attendue du programme ONP dans son ensemble.

4 - Des ministres trop peu vigilants

En l'absence d'une autorité centrale unique chargée d'arbitrer les conflits entre les différentes maîtrises d'ouvrage impliquées dans le programme ONP, les ministres chargés du budget et de la fonction publique auraient dû faire preuve d'une vigilance particulière.

Or, en dépit des nombreuses alertes émises⁵² sur le fonctionnement du comité stratégique, sur le manque d'implication de plusieurs hauts responsables administratifs, sur la faiblesse de l'accompagnement des ministères ou sur la passivité des gestionnaires de crédits concernés, le programme ONP n'a donné lieu à aucune réunion interministérielle entre mai 2007 et octobre 2011, soit pendant plus de quatre années.

À mesure que les difficultés devenaient évidentes, le Premier ministre, les ministres concernés et leur entourage se sont davantage impliqués. Divers audits externes ont été lancés à compter de l'été 2012 ;

⁵¹ Ce programme de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* abrite l'action n° 6 *Systèmes d'information et production de la paie*.

⁵² Notamment par la présidence du *comité stratégique* dès l'automne 2010 et par la DISIC à compter de l'été 2011.

leurs conclusions ont été finalisées au printemps 2013⁵³. À l'été 2013, la mission de refondation du programme a été lancée. Ses conclusions, remises en janvier 2014, ont conduit l'État à décider en mars 2014 de ne pas mettre en service le SI-Paye.

Trois années se sont ainsi écoulées entre les premières alertes sur les difficultés du programme et les arbitrages qu'elles appelaient.

III - Un échec coûteux et lourd de conséquences

L'incapacité de raccorder les SIRH ministériels au SI-Paye signe l'échec définitif du programme ONP. Ses conséquences sont graves pour l'État, les fragiles gains qualitatifs obtenus ne couvrant pas l'investissement massif inutilement consenti (346 M€), sans même évoquer les dépenses que l'État devra nécessairement continuer à l'avenir à engager pour moderniser le circuit de paie de ses agents.

A - Un effort massif pour des résultats quasi nuls

1 - Des dépenses estimées à 346 M€ au total

Le caractère morcelé de la maîtrise d'ouvrage du programme ONP n'a pas favorisé le suivi des dépenses engagées par l'État.

Certes, les dépenses de l'opérateur national de paie ont fait l'objet depuis 2008 d'un suivi dans la nomenclature du budget de l'État⁵⁴, permettant d'en retracer la programmation et l'exécution annuelles. Les données disponibles ne rendent toutefois pas compte du soutien dont l'opérateur bénéficiait de la part de la DGFIP⁵⁵, pas plus qu'elles ne retracent les dépenses engagées au titre du raccordement des SIRH qui,

⁵³ Inspection générale des finances / Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *La sécurisation du programme ONP et SIRH ministériels*, avril 2013. Mission nationale d'audit, *Pérennité des applications PAY et ETR à l'horizon 2020*, avril 2013. M. Bruno FONTAINE, *Revue indépendante du programme ONP-SIRH*, avril 2013.

⁵⁴ Elles sont regroupées au sein de l'action n° 6 *systèmes d'information et production de la paie* du programme 221 – *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

⁵⁵ Par exemple, les agents de la DGFIP mis à sa disposition et rémunérés par le programme 156 – *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

faute d'individualisation au sein des budgets informatiques des ministères, n'ont pas fait l'objet d'un suivi adapté.

Il ressort néanmoins des données disponibles que les diverses maîtrises d'ouvrage impliquées dans le programme ONP ont mobilisé des ressources budgétaires considérables.

Tableau n° 2 : coût du programme ONP, à fin 2013, prévu et réalisé

	Prévu ⁽¹⁾		Réalisé
	<i>scénario favorable</i>	<i>scénario défavorable</i>	
Dépenses de l'opérateur pour bâtir le SI-Paye et ses systèmes complémentaires	231 M€	261 M€	291 M€ (2)
Dépenses des ministères pour raccorder leur SIRH au SI-Paye	70 M€	97 M€	39 M€ ⁽³⁾
Dépenses associées à l'arrêt du programme	n/a	n/a	16 M€ ⁽⁴⁾
TOTAL	301 M€	358 M€	346 M€

Sources : (1) méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA) jointe au rapport au comité stratégique du 20 juillet 2009 ; (2) opérateur national de paie à partir de données budgétaires ; (3) direction du budget ; (4) estimation, opérateur national de paie

Fin 2013, les crédits consommés par l'opérateur excédaient de 30 M€ les prévisions les plus défavorables formulées au lancement du marché SI-Paye. Le surplus de dépenses est notamment imputable au coût du SI-Paye ainsi qu'à celui de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dont le coût réalisé de 56,1 M€ dépasse de 45 % le niveau prévu (38,6 M€), en raison notamment d'un renfort d'effectifs qui lui a été demandé par l'opérateur.

À la même date, les dépenses imputables au raccordement s'élevaient à 38,9 M€ selon la direction du budget⁵⁶. Ce montant est très inférieur à l'enveloppe prévisionnelle fixée par les concepteurs du programme entre 70 M€ et 97 M€. Mais cette sous-consommation s'explique par le fait qu'aucun SIRH n'est parvenu à se raccorder au SI-Paye, compte tenu des retards et des désistements ministériels.

⁵⁶ Soit 15 % des 259 M€ mobilisés par les ministères pour bâtir leur SIRH. Cf. Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), *rapport sur la refondation du programme SIRH/SI-Paye*, janvier 2014.

Les projections établies sur la base du dernier calendrier prévisionnel du programme avant son abandon montrent que l'enveloppe prévue n'aurait très vraisemblablement pas permis de financer les raccordements. Selon l'équipe de refondation du programme, 422 M€ supplémentaires auraient en effet été nécessaires pour raccorder les SIRH ministériels au SI-Paye, sans compter 290 M€ de frais additionnels afin d'accompagner la mise en service de ce dernier.

L'écart considérable qui sépare ces montants des coûts initialement estimés par les concepteurs du programme ONP résulte d'une anticipation insuffisante des frais engendrés par les mises à jour nécessaires au raccordement des SIRH ministériels au SI-Paye ainsi que par l'absence de moyens alloués à l'accompagnement des ministères.

Dans la situation budgétaire très contrainte que connaît l'État, l'estimation des efforts supplémentaires à consentir pour mener à son terme le programme ONP a joué un rôle clef dans la décision prise en mars 2014 de renoncer à raccorder les SIRH ministériels au SI-Paye, d'autant que les risques techniques s'attachant à une poursuite du programme ne pouvaient être, à coup sûr, maîtrisés.

La décision d'abandonner le raccordement des SIRH ministériels au SI-Paye est toutefois elle-même coûteuse. S'il a été possible de ne pas prolonger l'essentiel des marchés engagés par l'opérateur qui étaient encore actifs à l'arrêt du programme⁵⁷, le marché SI-Paye a, en revanche, dû être résilié pour des motifs d'intérêt général en juillet 2014. À ce stade, les coûts de l'arrêt du programme, y compris la prolongation de la durée de vie des applications PAY et ETR, sont estimés à 16 M€.

2 - Des acquis très limités

Au plan informatique, les logiciels acquis par l'État dans le cadre du programme ONP sont, pour l'essentiel, inutiles.

Le SI-Paye présente une valeur d'usage nulle car aucun des ministères pilotes n'est en mesure de s'y raccorder. Ce constat a conduit l'État à valoriser le SI-Paye à l'euro symbolique dans la comptabilité générale qui retrace son patrimoine. La dépréciation de 140 M€ de sa

⁵⁷ L'un d'entre eux, le marché de construction de l'outil de gestion des référentiels (OGR) a été résilié pour défaut du prestataire en octobre 2013. Un recours a été déposé devant le comité consultatif de règlement amiable (CCRA).

valeur nette⁵⁸ constatée à cette occasion est vraisemblablement définitive et irrécupérable. Parmi les projets complémentaires au SI-Paye, seul le projet offre SIRH (OSIRH) a abouti. Il n'est cependant pas utilisable en l'état puisqu'il ne peut être raccordé avec les applications PAY et ETR.

Les référentiels interministériels de gestion des ressources humaines, de gestion administrative et de paie ont été revus et améliorés. Ils sont susceptibles, sous leur forme actuelle, d'être partagés, voire mis à profit, dans la conduite de futurs projets, pour autant toutefois que l'administration en assure effectivement la mise à jour. Dans plusieurs ministères, des pratiques irrégulières de paie ont pu être résorbées par la révision des barèmes applicables ou par l'adoption de textes de régularisation. La nécessité de conduire un dialogue structuré avec l'opérateur a, en outre, incité certains ministères à clarifier et à renforcer la gouvernance de leurs projets SIRH ainsi qu'à revitaliser les travaux engagés sur certains projets anciens⁵⁹.

Sans même que l'État ne déploie le SI-Paye, des organisations plus modernes et plus efficaces ont été mises en place, ou sont en passe de l'être, dans la plupart des ministères. Elles devraient se traduire par des gains d'efficacité dont l'ampleur reste, à ce stade, largement inconnue.

Des réformes de l'organisation et du fonctionnement des SLR ont, par ailleurs, permis à la DGFIP de supprimer environ un tiers de leur effectif. Ce résultat laisse à penser que les gains attendus du programme ONP auraient pu être obtenus par d'autres moyens que la mise en œuvre d'un nouvel outil informatique ou qu'ils ont été sous-estimés.

En tout état de cause, les objectifs de réduction de postes affichés par les concepteurs du programme sont loin d'être atteints.

Au total, le programme ONP n'a contribué que très indirectement à l'amélioration du circuit de paie des agents de l'État. Les quelques éléments à porter à son actif, dont il n'est pas acquis qu'ils persistent dans la durée, sont sans commune mesure avec les ressources considérables qu'il a consommées, que la Cour estime au minimum à 346 M€.

⁵⁸ Ce montant amortissable est calculé à partir des paiements au maître d'œuvre du SI-Paye. Il n'intègre pas les frais indirects supportés par l'État (personnel, matériel, etc.).

⁵⁹ Par exemple SIRHEN, lancé en 2006 au sein du ministère de l'éducation nationale.

B - Une modernisation qui reste à réaliser

1 - L'avenir de l'opérateur national de paie

Depuis les décisions du mois de mars 2014, l'opérateur national de paie a entamé une réduction de près de moitié de son effectif. Le 27 juin 2014, une réunion interministérielle a prévu qu'il serait dissous avec l'abrogation de son décret constitutif.

Les missions afférentes à la paie seraient transférées à la DGFIP tandis que les autres échoiraient à un nouveau service à compétence nationale chargé d'assister les ministères⁶⁰ et d'appuyer une direction de programme légère auprès de la DISIC. Il aurait été sans doute plus pertinent d'intégrer ces missions au champ de compétence de la DGAFP plutôt que de créer une nouvelle structure.

2 - Le devenir des SIRH ministériels

L'État s'apprête à recentrer ses efforts sur les projets SIRH ministériels afin qu'ils puissent, à terme, alimenter directement les applications existantes PAY et ETR dans les formats de données qu'elles acceptent. Les projets SIRH ministériels devraient donc se poursuivre. Or certains d'entre eux se trouvent placés sur des trajectoires risquées, en termes de coûts comme de délais⁶¹, avant même l'adaptation de leurs spécifications fonctionnelles à l'exigence d'une alimentation de la chaîne de paie existante. Les interconnexions entre les SIRH ministériels et les applications PAY et ETR seraient, quant à elles, pilotées par une direction de programme interministérielle placée sous l'autorité du DISIC.

⁶⁰ Maintenir les référentiels communs à l'ensemble des systèmes d'information, gérer l'offre SIRH, relancer la conception d'un système d'information décisionnel, gérer les bases interministérielles d'appui RH, soutenir les ministères recourant à une solution HR Access.

⁶¹ Ainsi, les coûts du projet SIRHEN, initialement évalués à 80 M€, étaient estimés à 200 M€ hors titre 2 à fin 2012 puis 290 M€ à fin 2013. Un audit externe du projet est en cours, à l'issue duquel il pourrait être significativement réorienté.

3 - La refonte de la chaîne de paie

Au lancement du programme ONP, l'application PAY était jugée obsolète et peu évolutive. Elle survivra pourtant au SI-Paye conçu pour lui succéder.

Une nouvelle prolongation de la durée de vie de l'application PAY suppose toutefois, compte tenu des technologies vieillissantes qu'elle mobilise, qu'elle fasse l'objet d'une refonte à fonctionnalités constantes dans les délais les plus brefs. Sans être aussi complexe que le programme ONP lui-même, cette opération n'est pas sans risques. Son succès dans les délais impartis n'est pas garanti. Les dépenses supplémentaires qu'elle occasionne s'imputent au passif du programme ONP.

Une fois cette refonte opérée, l'application PAY devrait être enrichie au plan fonctionnel afin de renforcer son auditabilité et l'effectivité du contrôle interne comptable et de prendre en compte les obligations liées à la déclaration sociale nominative (DSN).

Des évolutions ultérieures pourraient viser à réduire les délais de prise en compte des événements de gestion et à favoriser de nouvelles économies de fonctionnement et de personnel dans les ministères et les SLR, notamment grâce à la dématérialisation des procédures de paie.

4 - Le pilotage et la régularité des dépenses de personnel

L'échec du programme ONP, et par suite l'absence de système d'information décisionnel (SID), laissent la direction du budget et la DGAFP dépourvues d'un outil leur permettant d'améliorer leur expertise de la masse salariale. Cette situation s'annonce durable, compte tenu des délais de refonte des outils PAY et ETR. Des palliatifs sont cependant, dès aujourd'hui, envisageables⁶².

Le SI-Paye devait contribuer à résorber certaines pratiques irrégulières de paie ayant cours dans les ministères. Compte tenu de l'abandon de sa mise en service, la Cour recommande que soient mis en place des outils et des procédures de détection systématique, organisant

⁶² Les restitutions Chorus n'offrant pas le niveau de finesse nécessaire, deux options peuvent être envisagées : une amélioration de l'infocentre INDIA-REMU ou le recours au fichier inter-fonctions publiques de l'INSEE : le système d'information sur les agents des services publics (SIASP).

notamment le croisement régulier des données stockées dans les SIRH ministériels et de celles issues des journaux de l'application PAY afin d'identifier, au moyen d'algorithmes ciblés, les éléments de rémunération susceptibles de donner lieu à des pratiques s'écartant du droit applicable.

Une fois ces pratiques détectées, leur résorption devrait être organisée sans délai, par la correction du fonctionnement des modules de pré-liquidation de la paie ou par la prise des actes réglementaires idoines.

5 - Le futur des grands projets informatiques de l'État

Depuis 2011, l'État a renforcé les procédures d'encadrement de ses grands programmes informatiques. Ainsi, la création de la DISIC a vu la mise en place d'une procédure d'examen systématique de la viabilité des projets d'ampleur significative⁶³. Plus récemment, les systèmes d'information relatifs à des fonctions transversales de l'État ont été placés sous l'autorité formelle des services du Premier ministre et une procédure de revue systématique de la valeur et de la rentabilité des investissements informatiques de l'État a été instituée⁶⁴. Par ailleurs, la responsabilité de la politique de développement des systèmes d'information transverses a été confiée aux secrétaires généraux ministériels⁶⁵.

Ces divers garde-fous ne sauraient, à eux seuls, pallier les difficultés que rencontre l'État dans la définition et la mise en œuvre de sa stratégie en matière de systèmes d'information. Ils ne permettront par exemple pas d'exiger que la future modernisation de la chaîne de paie s'accompagne d'un chantier de simplification du droit de la fonction publique. Ils sont cependant de nature à limiter le risque qu'un projet aussi ambitieux et aussi fragile que le programme ONP soit lancé par l'administration dans les années à venir.

⁶³ Cf. décret du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État.

⁶⁴ Cf. décret du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État.

⁶⁵ Cf. décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'État fait face à une contrainte budgétaire stricte qui appelle des efforts rigoureux de maîtrise de ses dépenses, en particulier ses dépenses de fonctionnement. De nouveaux outils informatiques, des procédures de gestion simplifiées et des organisations rationalisées sont susceptibles d'y contribuer de façon décisive.

Il était donc légitime que l'État entreprenne de réformer le circuit de paie de ses agents compte tenu des technologies vieillissantes utilisées et des gains d'efficacité susceptibles d'y être dégagés. L'échec enregistré par le programme ONP vient cependant illustrer que le volontarisme n'est pas, à lui seul, gage de succès.

Les concepteurs du programme ont poursuivi des objectifs trop nombreux et avec un niveau d'ambition trop élevé. Ils ont surestimé les apports potentiels de l'outil informatique à la modernisation de l'État employeur et ont négligé la disparité des cultures des multiples gestionnaires de ressources humaines qui le composent.

Les diverses maîtrises d'ouvrage impliquées dans le programme étaient fragiles et leurs responsables ne se sont pas suffisamment coordonnés. Les gestionnaires de crédits et les directions de rattachement n'ont pas assuré un contrôle suffisant de leur activité. Le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage n'a pas permis de corriger ces défauts.

En dépit des fragilités de l'architecture du programme et de son organisation, les ministres successifs en ont validé le lancement, sans avoir recours préalablement à une expertise technique extérieure ni faire preuve ensuite de la vigilance nécessaire.

L'accumulation des insuffisances, individuelles et collectives, a conduit à l'échec du programme ONP, neuf années après sa définition, car, alors même que la recette du SI-Paye a été prononcée, aucun SIRH ministériel n'est en situation de s'y raccorder.

Cet échec patent, après celui enregistré par le système de paie Louvois, est d'une particulière gravité en raison des ressources dépensées en pure perte, des incertitudes persistantes pesant sur le devenir de la chaîne de paie et de l'ampleur des dysfonctionnements administratifs qui l'ont provoqué.

Il aurait pu être évité si l'État avait privilégié une conception prudente, combinant des mesures de simplification, une trajectoire par paliers et une analyse technique exigeante, afin d'atteindre les objectifs du programme ONP, au prix d'un assouplissement des échéances.

De même, une gouvernance forte et constante, placée sous l'égide d'une autorité centrale unique, impliquant étroitement l'opérateur, les maîtrises d'ouvrage des SIRH et les ministres chargés du budget et de la fonction publique, aurait seule permis de mobiliser, dans la durée, les multiples acteurs impliqués tout en s'adaptant aux inévitables aléas, avec réactivité et à moindre coût. Un recours plus régulier à l'audit technique extérieur aurait également été souhaitable.

Faute d'avoir mis en œuvre ces principes de bonne gestion, l'État a été conduit, après y avoir consacré en vain des ressources considérables, à abandonner son ambition de refondre intégralement le circuit de paie de ses agents.

S'agissant de la modernisation du circuit de paie des agents de l'État qui reste à conduire, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. refondre l'application PAY pour assurer sa pérennité en préservant l'ensemble de ses fonctionnalités, puis préparer la prise en compte de la déclaration sociale nominative (DSN), l'extinction de l'application ETR et la dématérialisation des processus de paie (DGFIP) ;*
 - 2. poursuivre les efforts visant à doter la DGAFP et la direction du budget d'un outil de suivi et de simulation de l'évolution de la masse salariale de l'État (CISIRH) ;*
 - 3. mettre en place les outils et les procédures permettant de détecter puis de résorber systématiquement les pratiques irrégulières de paie (CISIRH, DGAFP).*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	94
Réponse de la présidente de l'opérateur national de paye (ONP).....	98

Destinataires n'ayant pas souhaité rendre leurs observations publiques

Vice-président de Capgemini
Directrice générale du Crédit municipal

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

S'agissant du lancement du programme et de l'implication des directions de rattachement de l'opérateur national de paie (ONP), il convient de rappeler que ce projet répondait à un impératif de modernisation d'une fonction stratégique comprenant la chaîne de gestion administrative des ressources humaines et la paie des agents de l'État.

Le programme, lancé en 2006, devait ainsi assurer le remplacement d'une application (PAY) dont la conception était ancienne, dégager des gains de productivité en automatisant et en intégrant davantage les processus et améliorer le service rendu aux agents et à leur employeur. Enfin, il devait permettre de collecter les informations indispensables au suivi par l'État de toutes les composantes de sa politique salariale.

Si le constat établi par la Cour des comptes sur l'absence d'une autorité centrale assurant la responsabilité du programme SIRH/SI-Paye dans son ensemble est partagé, il me paraît utile de souligner que les services de l'État, notamment ceux de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP) et de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), auxquelles l'ONP était rattaché, ainsi que la Direction du Budget (DB), ont largement apporté leur expertise ainsi que leur soutien opérationnel et technique à l'ensemble du programme.

La DGFIP a ainsi mobilisé ses ressources pour contribuer à la réussite du déploiement opérationnel du projet en mettant à disposition de l'ONP de nombreux personnels, en participant aux travaux sur le calculateur de paie et sur la détermination du cadre comptable (mise en œuvre d'un plan comptable, traçabilité des opérations, synchronisation des référentiels, etc...). Elle a également fait évoluer sensiblement l'organisation de son réseau, et plus particulièrement les services « liaisons-rémunérations » en charge de la paie afin de préparer le déploiement opérationnel de l'opérateur.

La DGAFP a été mobilisée par la validation des règles de paie et de gestion du calculateur développé par l'ONP. Les travaux menés dans ce cadre ont notamment permis de résorber de nombreux écarts entre les pratiques de gestion et les textes normatifs. À titre d'exemple, sur cinquante-cinq dispositifs indemnitaires existants au ministère de l'agriculture, vingt et un ont fait l'objet d'une abrogation ou d'un retour à un texte réglementaire. Ces travaux ont également permis de simplifier

les règles de rémunération en matière d'harmonisation des primes, de supprimer plusieurs dizaines de dispositifs ou encore de procéder à la réalisation d'un « livre blanc » qui recense l'ensemble des régimes indemnitaires existants.

Il convient également de rappeler que la simplification des règles de paye des agents de l'État constitue l'un des moteurs des réformes structurantes que conduit la DGAFP depuis plusieurs années, tant en matière de fusions statutaires (plusieurs centaines de corps ont ainsi été fusionnés), que de simplifications indemnitaires.

Après une phase d'audit et d'analyse approfondie des scénarios envisageables, lancée en 2012, le Gouvernement a pleinement pris ses responsabilités afin de réorienter le programme.

Dès 2010-2011, de premières alertes ont été émises par les directions concernées qui ont conduit à prendre plusieurs décisions : le lancement par le comité d'orientation stratégique (COS) du 9 décembre 2010 d'une mission d'audit suite au décalage du calendrier de conception détaillée du calculateur de paye ; la création d'un groupe de travail sur la maîtrise des risques (COS du 7 avril 2011) ; l'organisation, dès octobre 2011, de réunions interministérielles régulières.

À partir de l'été 2012, un suivi rapproché du programme a été mis en place en lien étroit avec la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Ce suivi a été décidé en raison des nouveaux décalages de raccordement des ministères constatés au premier semestre 2012 et des surcoûts qui en découlaient. Plusieurs missions et audits ont ainsi été menés sur la période 2012-2013 : une mission a été confiée à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET), un audit de la DGFIP a été réalisé sur la pérennité des applications PAY et ETR et un audit a été lancé par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), en février 2013, sur l'architecture fonctionnelle et technique du programme.

Leurs résultats ont amené le Premier ministre, en accord avec les ministres de tutelle de l'ONP, à confier au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC) une mission de « refondation » du programme informatique le 1^{er} juillet 2013.

Cette mission a confirmé les risques financiers et de calendrier du projet, déjà identifiés par les précédents audits, et permis de préciser les risques techniques et opérationnels associés au déploiement du nouveau calculateur de paie. Les réflexions engagées ont conduit à définir trois

priorités qui devaient être poursuivies dans le cadre du programme : sécurisation de la chaîne de paye, amélioration du pilotage et du suivi de la masse salariale et poursuite de la modernisation de la chaîne de paie.

Sur la base des travaux du DISIC, après échanges avec tous les ministères concernés et en plein accord avec le ministre de l'économie et des finances, la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et le ministre délégué chargé du budget, il a été décidé, suite à la réunion du 4 mars 2014 présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre, d'arrêter le déploiement du SI-Paye et de réorienter fondamentalement le projet sans abandonner l'ambition de modernisation de la chaîne RH-Paye.

En effet, la modernisation de la chaîne SIRH-Paye de l'État reste une priorité du gouvernement et les travaux doivent être poursuivis en ce sens. À ce titre, la Cour des comptes formule plusieurs recommandations qui appellent les remarques suivantes.

S'agissant de la sécurisation durable de la paye des agents de l'État, le projet engagé dès le second semestre 2014 sous la responsabilité de la DGFIP vise à assurer la conversion, à fonctionnalités constantes, des applications de paye existantes vers des technologies permettant d'en sécuriser le fonctionnement dans la durée. Un second axe de modernisation des applicatifs de rémunération aura pour but d'enrichir l'application PAY. Dans ce cadre, des travaux préparatoires à la déclaration sociale nominative (DSN) et à la dématérialisation seront prochainement engagés. L'objectif de ces travaux est d'assurer une mise à disposition des agents de l'État d'un bulletin de paye dématérialisé et une gestion des pièces justificatives au format dématérialisé.

Concernant l'amélioration des outils de pilotage de la masse salariale et des emplois, il convient de préciser que les outils de suivi et de simulation de l'évolution de la masse salariale et des emplois publics, indispensables dans le contexte budgétaire actuel, seront renforcés. Les travaux engagés ont pour objectif d'enrichir à court terme les données de l'actuel système décisionnel sur le champ de la fonction publique d'État et, s'agissant du pilotage pour l'ensemble des administrations publiques, de développer des exploitations spécifiques par le service statistique ministériel de la DGAFP du système d'information sur les agents des services publics de l'INSEE qui sera à terme alimenté par les déclarations sociales nominatives des employeurs publics.

La création du service à compétence nationale dénommé Centre Interministériel de Services Informatiques relatif aux Ressources Humaines permettra d'appuyer la modernisation des SIRH des ministères

et de contribuer à la réussite du nouveau programme de modernisation SIRH-Paye. Si la Cour doute de la pertinence de la création de ce nouveau service, il est toutefois apparu nécessaire qu'un service dédié soit maintenu pour atteindre les objectifs du programme, assurer la coordination interministérielle et contribuer à définir une nouvelle trajectoire. Le service est chargé, sous la tutelle du ministre des finances et des comptes publics et de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, de contribuer à l'ensemble des chantiers de modernisation de la chaîne SIRH-Paye, à savoir la modernisation des SIRH, la dématérialisation, la construction et la mise en œuvre d'un système d'information décisionnel destiné à améliorer le pilotage des emplois et de la masse salariale. Ses travaux viendront à l'appui du chantier de rationalisation indemnitaire conduit par la DGAFP.

Ses effectifs et ses moyens de fonctionnement, portés par le budget du ministère des finances et des comptes publics, ont été fortement revus à la baisse en cours d'année 2014 et en PLF 2015 par rapport à ceux du service « opérateur national de paie », en cohérence avec son périmètre de missions plus restreint.

Une gouvernance opérationnelle et renforcée est également associée à la réorientation du programme de modernisation des systèmes d'information des ressources humaines. Cette gouvernance repose sur une direction de programme, placée sous l'autorité du DISIC, chargée de veiller à la cohérence et à l'exécution des projets ministériels et interministériels concernant les ressources humaines. Elle n'assure pas le développement des projets informatiques, qui restent placés sous la responsabilité des ministères, mais prend en charge les actions stratégiques transversales, comme les relations avec les éditeurs majeurs retenus par l'administration ou les grands intégrateurs intervenant sur les projets ministériels et interministériels.

Deux comités ont été créés : un comité métier interministériel, présidé par la DGAFP, et un comité directeur interministériel, présidé par le DISIC, auquel participent les secrétaires généraux des ministères. Ce dernier doit veiller à garantir la cohérence entre le programme et les orientations métiers arrêtées par le premier comité et à en maîtriser les risques.

Une réunion interministérielle semestrielle suit l'avancement du programme et soumet à mon arbitrage les décisions les plus stratégiques.

S'agissant de la sécurisation des grands projets informatiques de l'État, les préoccupations de la Cour sont également partagées par le Gouvernement. Cette sécurisation fait désormais l'objet d'un dispositif spécifique placé sous la responsabilité de la DISIC, qui examine les

projets importants, en analyse toutes les composantes, y compris réglementaires et organisationnelles, et formule des recommandations.

Son avis, conforme depuis le décret du 1er août 2014, s'impose aux ministères et lui permet de suivre la mise en œuvre de ses recommandations. Cette direction peut également intervenir sur les projets rencontrant des difficultés. La mise en place de la direction de programme SIRH/payé est l'illustration de la sécurisation des opérations les plus sensibles.

Au-delà des travaux spécifiques aux grandes opérations, la DISIC, en lien avec l'ensemble des ministères, définit et met en place les pratiques nécessaires à la bonne gouvernance des projets d'extension ou de modernisation des services numériques offerts aux agents ou aux usagers des services publics de l'État. L'analyse critique préalable des processus de gestion fait également partie des axes majeurs de cette nouvelle gouvernance.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'OPÉRATEUR NATIONAL
DE PAYE (ONP)**

Mes remarques antérieures ayant été prises en considération par la Cour, je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

2

Le MuCEM : une gestation laborieuse, un avenir incertain

PRÉSENTATION

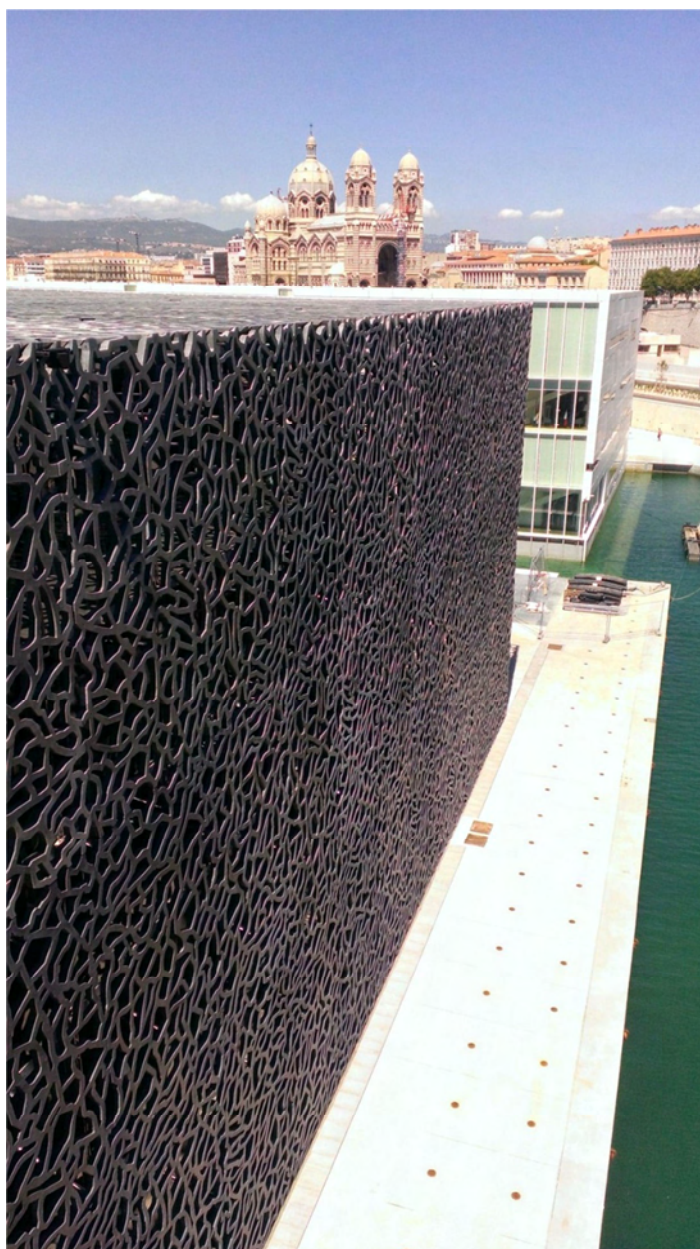
Érigé en établissement public administratif par le décret du 21 février 2013, le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM) est issu de la délocalisation à Marseille du musée national des Arts et traditions populaires (MNATP) installé à l'origine à la lisière du Bois de Boulogne dans le XVI^e arrondissement de Paris, dont il a repris les collections, et d'un projet scientifique et culturel revu et élargi à l'occasion de ce transfert.

Inauguré le 7 juin 2013 dans le cadre de l'opération « Marseille capitale européenne de la culture », le MuCEM constitue, avec la Philharmonie, l'un des derniers grands chantiers culturels du ministère de la culture et de la communication.

Vaste ensemble muséal et patrimonial (40 000 m²) qui participe à la requalification de la façade maritime de Marseille dans l'ancienne zone du port industriel de la Joliette, le MuCEM présente une double spécificité : d'une part, il s'agit de la seule expérience de déconcentration totale d'un musée national et de ses collections en région, avec le déménagement intégral de près d'un million de pièces de Paris à Marseille ; d'autre part, la construction des réserves de ce musée constitue le seul exemple de partenariat public-privé (PPP) conduit par le ministère de la culture et de la communication.

L'accueil positif de la critique et l'engouement du public dès son ouverture (3,4 millions de visiteurs entre juin 2013 et septembre 2014) attestent que le MuCEM a incontestablement remporté son pari de doter Marseille d'un bâtiment culturel emblématique. Ce succès ne saurait toutefois dissimuler les multiples vicissitudes qui ont émaillé la conduite de ce projet dont la réalisation aura nécessité au moins 350 M€ : attermolements politiques et administratifs (I), gestion dispendieuse de la phase de préfiguration (II), complexité de l'opération immobilière et dérive des coûts (III). La Cour s'interroge enfin sur l'avenir de cet équipement culturel prestigieux (IV).

Photo n° 1 : vue du MuCEM



Source : Cour des comptes

I - Un objet culturel mal identifié

Fondé en 1937 par Georges Henri Rivière, situé depuis 1972 dans un bâtiment isolé et mal accessible jouxtant le bois de Boulogne, le musée national des arts et traditions populaires (MNATP) était confronté depuis la fin des années 1980 à une désaffection du public (le nombre de visiteurs était passé de 100 000 en 1982 à 30 000 dix ans plus tard). Il ne parvenait pas à se renouveler, ne tirant aucun profit du regain du régionalisme et de l'intérêt pour l'écologie à l'origine de certains musées de société (tels les « écomusées ») dont la multiplication sur le territoire pouvait être interprétée comme une contestation du grand musée national de synthèse qu'ambitionnait d'être le MNATP.

Le MuCEM est donc né de la rencontre entre le besoin de trouver un second souffle pour ce musée parisien peu fréquenté et la recherche par Marseille d'un projet culturel emblématique. Le projet du MuCEM n'en a pas moins souffert, au cours de sa longue gestation (2000-2013) des fluctuations politiques et de l'insuffisante clarté des orientations scientifiques qui ont présidé à sa création.

A - Un processus décisionnel chaotique

Contrairement aux grandes réalisations muséales ou culturelles du XX^e siècle qu'ont été le Centre Pompidou, la Bibliothèque François Mitterrand ou le Musée du Quai Branly, le projet du MuCEM n'a pas bénéficié à l'origine d'un soutien politique fort.

De 2000 à 2008, l'histoire du musée est, de fait, celle d'une longue série d'arrêts et de remises en question dont il ne serait sans doute jamais sorti sans la désignation de Marseille comme capitale européenne de la culture le 16 septembre 2008.

En effet, bien que la décision de délocaliser le MNATP à Marseille ait été prise dès mai 2000 par le comité interministériel d'aménagement et de développement durable des territoires (CIADT) et que l'extension de son périmètre muséographique aux civilisations de l'Europe et de la Méditerranée ait été arrêtée en 2001, l'aboutissement du projet relatif à la création de ce nouveau musée est resté en suspens jusqu'en 2008.

Certes, une étape décisive a pu sembler franchie avec le lancement, en 2003, de l'appel à projet pour la construction du musée qui a débouché, en février 2004, sur le choix de Rudy Ricciotti comme

architecte du bâtiment. Toutefois, faute d'un travail préparatoire suffisant, le projet a encore piétiné pendant trois ans, avant d'être suspendu, puis gelé en 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Lors d'une visite à Marseille, le 14 janvier 2008, le Premier ministre a finalement annoncé la reprise du projet qui s'est retrouvé inscrit, en décembre 2008, sur la liste des priorités du plan de relance après la désignation de Marseille comme capitale européenne de la culture.

Désormais engagé, le projet a bénéficié du lancement de l'Union pour la Méditerranée dont il est devenu l'expression la plus symbolique.

En septembre 2009 a été créée l'association de préfiguration du MuCEM. En décembre de la même année, le contrat de partenariat public-privé pour le centre de conservation et de ressources du musée a été conclu.

Les travaux, dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (ÉMOC)⁶⁶, ont été engagés en mars 2009 dans le Fort Saint-Jean, marquant le redémarrage, cette fois-ci définitif, du chantier.

B - Une définition muséographique mouvante

Malgré cette longue gestation, la décision de lancer le MuCEM n'a pas été précédée ni accompagnée d'une réflexion approfondie du ministère de la culture et de la communication sur le sens et la place des musées de société dans la politique culturelle de l'État à la lumière des nombreuses initiatives des collectivités territoriales. Il a également pâti de la difficulté des tutelles à dégager clairement et rapidement, au-delà d'une nouvelle dénomination et d'une réorientation géographique, un contenu muséal pertinent pour le futur établissement.

La création du MuCEM n'a par ailleurs pas été prise en considération dans les arbitrages rendus sur d'autres équipements nationaux, qu'il s'agisse au premier chef du musée du Quai Branly,

⁶⁶ Par la convention de mandat du 8 décembre 2006, complétée par six avenants entre 2009 et 2012, le ministère de la culture et de la communication a confié à l'ÉMOC, puis à l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) la maîtrise d'ouvrage des travaux du MuCEM.

ouvert en 2006, de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration ouverte en 2007 en lieu et place de l'ex-Musée national des arts africains et océaniens ou du Musée de l'Homme fermé pour rénovation en 2009 et dont la réouverture est désormais prévue en 2015. Or, par maints aspects patrimoniaux ou programmatiques, s'agissant notamment des expositions et des prêts d'œuvres, ces institutions peuvent avoir des objectifs qui se recoupent. En région, il est également peu compréhensible que le Musée des confluences à Lyon⁶⁷ ait vu le jour presque simultanément avec le MuCEM sans que ces deux projets de musées de société n'aient été reliés entre eux, ne serait-ce que pour partager leurs expériences respectives.

Certes, entre 2000 et 2009, séminaires, colloques, rencontres scientifiques se sont succédé sans toutefois parvenir à déboucher sur une vision claire du rôle du MuCEM au sein du réseau des musées de sociétés et de la place des collections des arts et traditions populaires (ATP)⁶⁸ dans ce nouveau musée.

Dès le départ, le projet du MuCEM s'est heurté, et se heurte encore, à la difficulté originelle de faire coïncider une collection essentiellement française, centrée sur la société préindustrielle, avec un projet scientifique et culturel (PSC) désormais axé sur les civilisations de l'Europe et de la Méditerranée. Malgré les deux PSC élaborés successivement en 2002, puis en 2012, ce grand écart entre le musée et ses collections n'a jamais été totalement surmonté. Le contenant – le geste architectural – l'a donc très vite emporté sur le contenu – le projet scientifique.

De fait, en dépit des dix dernières années d'une politique d'acquisition d'objets tournée vers les cultures européennes et méditerranéennes, les collections du MuCEM demeurent majoritairement françaises. Sur les 250 000 objets 3D conservés (hors livres et représentations sur divers supports), environ 20 % sont aujourd'hui de provenance extra-française dont 8 % seulement issus de la Méditerranée, soit environ 22 000 pièces. Selon le projet scientifique et culturel élaboré en 2012, « le rééquilibrage des collections selon une orientation plus

⁶⁷ Le coût de construction de cet équipement qui doit ouvrir le 20 décembre 2014 est estimé à 239 M€ HT (source : conseil général du Rhône).

⁶⁸ Ces réflexions donneront lieu à la publication de onze rapports sur le devenir du MNATP, qui ne semblent pas avoir, pour autant, facilité la définition du projet. Comme le relève à juste titre le programme scientifique et culturel (PSC) du MuCEM publié en 2012, « la richesse des débats autour du programme muséographique n'est pas arrivée à dissiper le flou qui imprégnait le projet. Sans doute y a-t-elle contribué un peu ».

méditerranéenne et moins exclusivement nationale est un long travail qui prendra plus d'une décennie ».

II - Une préfiguration et un portage juridique dispendieux

La montée en puissance du projet a également été entravée par la gouvernance complexe adoptée pour sa préfiguration.

Alors que la forme du service à compétence nationale (SCN) apparaissait peu adaptée⁶⁹ au pilotage d'un projet de cette ampleur, la création d'un établissement public administratif (EPA) a sans cesse été retardée. Bien qu'un premier projet de décret instituant la MuCEM en EPA ait été prêt dès 2004, ce n'est qu'en 2013 que la transformation a été finalement opérée. Ces tergiversations sur le statut juridique du MuCEM, qui ont duré neuf ans, ont conduit à une duplication des structures de préfiguration et à une dispersion géographique entre Paris et Marseille des équipes chargées du projet. Le portage juridique du MuCEM a ainsi été exercé par deux entités distinctes :

- le SCN MuCEM qui s'est substitué en juin 2005⁷⁰ au MNATP et a repris l'intégralité de ses personnels, la gestion de ses locaux parisiens et de son antenne délocalisée à Marseille dès 2002 et forte d'une dizaine d'agents ;
- l'association de préfiguration du MuCEM mise en place en 2009⁷¹ pour dynamiser le projet et surmonter les difficultés à concilier le statut juridique de SCN et les exigences opérationnelles inhérentes à la conduite d'une telle opération.

Si les lourdeurs administratives du service à compétence nationale et les réticences de son personnel à l'égard du nouveau projet expliquent largement son démarrage manqué, la création d'une association de préfiguration en 2009 n'en a pas pour autant simplifié la gestion. Bien

⁶⁹ En raison de l'absence de personnalité juridique et d'autonomie financière.

⁷⁰ L'arrêté du 15 juin 2005 modifiant l'arrêté du 16 décembre 1998 a ainsi remplacé le MNATP par le MuCEM dans la liste des musées érigés en SCN.

⁷¹ Ses statuts (loi de 1901) ont été déposés à la préfecture des Bouches-du-Rhône le 3 septembre 2009 et la déclaration de sa création a été publiée au Journal officiel du 12 septembre 2009.

que l'équipe de cette association se soit montrée à la hauteur de sa mission, le portage du projet par deux entités, voire trois, si l'on compte l'antenne du SCN installée à Marseille, a conduit à une dilution des responsabilités et à un alourdissement des coûts de fonctionnement et de personnel.

A - Les graves carences du service à compétence nationale (2005-2013)

La gestion des ressources humaines et des effectifs affectés au MuCEM a été particulièrement défailante.

Ainsi, entre la fermeture définitive du bâtiment du MNATP en septembre 2005 et le lancement des négociations avec les organisations syndicales en mars 2011, aucune décision relative au reclassement des personnels parisiens du SCN MuCEM n'a été prise. Cette inertie apparaît d'autant plus critiquable que sur les 125 ETP que compte aujourd'hui le MuCEM, seuls 23 agents (soit 18,4 % du total) proviennent du service à compétence nationale, la majorité d'entre eux (16 sur 23) étant déjà depuis longtemps en fonction à Marseille au sein de l'antenne locale du SCN.

La transformation du MNATP en MuCEM, la fermeture du site parisien au public et le projet de transfert du musée à Marseille, initialement prévu pour 2008, n'ont donné lieu à aucune adaptation notable des effectifs, donc de la masse salariale du SCN.

Or, malgré l'importance des effectifs maintenus à Paris (100 agents en moyenne sur la période 2005-2011) dans un musée sans exposition ni visiteurs, ceux-ci n'ont pas été réaffectés à la tâche prioritaire que constituait le traitement des collections préalablement à leur transfert vers Marseille (inventaire, récolement des fonds, dépoussiérage, prises de mesures, photographies, éventuels traitements à l'anoxie⁷² et opérations de restauration).

⁷² Le traitement par anoxie consiste à placer les collections dans une enceinte scellée dont on retire l'oxygène par apport d'azote afin d'éliminer les organismes xylophages ou les termites, ainsi que les éventuels œufs ou larves.

**Tableau n° 1 : évolution des effectifs du SCN MuCEM par filière
entre 2005 et 2013**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personnel technique	11	11	11	10	10	11	10	7	1
Personnel administratif	17	16	16	17	14	12	13	9	3
Personnel scientifique	29	29	28	26	30	29	21	18	3
Personnel de surveillance	40	36	35	32	31	30	21	7	0
Autres ⁷³					12	18	15	13	
Effectifs physiques hors vacataires	97	92	90	85	97	100	80	54	7
Total ETP	94,4	89	87,6	82,4	94,5	96,7	77,3	51,8	6,8
Chantier des collections (vacataires)			13	13	13	13	14	nc	0
Total (effectifs physiques)	97	92	103	98	110	113	94	-	7

Source : Cour des comptes, à partir des données ministère de la culture et MuCEM

Devant la lenteur du chantier des collections (fin 2008, seuls 69 417 objets avaient été récolés et 43 024 objets traités) et malgré le recours à 13 vacataires (en sus des effectifs permanents) employés à 80 % de leur temps de 2005 à 2009, puis à temps complet à partir d'août 2009, le ministère n'a eu d'autre choix que de recourir à des prestataires extérieurs à partir de 2010.

Le maintien du SCN a donc surtout été un moyen de différer le reclassement du personnel. Le ministère de la culture et de la communication a préféré maintenir pendant des années sur le site parisien des MNATP des agents dont l'activité était des plus réduites, plutôt que d'engager une négociation sociale et les réaffecter dans les autres musées nationaux.

Si l'on neutralise les charges de personnel des agents employés dans l'antenne marseillaise du MuCEM, estimées à 6,52 M€ de 2005 à 2013, ainsi que la masse salariale correspondant à l'année 2005 au cours de laquelle le musée n'était que partiellement fermé au public, le coût du maintien du personnel sur le site parisien fermé s'élève à 23,85 M€ sur l'ensemble de la période sous revue. Ce chiffre constitue une estimation basse dans la mesure où il n'inclut pas les sommes allouées à la

⁷³ Certains postes n'ont pas pu être rattachés à une filière particulière, car ils figurent sous l'appellation « postes cabinet » ou « agents non titulaires » dans les tableaux du ministère, sans autre précision.

rémunération de la dizaine de vacataires affectés (en plus des agents permanents du musée) au chantier des collections.

B - Les structures de préfiguration

Tout en continuant d'employer ses agents à une activité désormais résiduelle, le SCN n'en a pas moins confié à une antenne marseillaise, spécialement constituée à cet effet, la charge de mener à bien la préfiguration du futur musée. Cette structure s'étant avérée au bout du compte peu opérationnelle, il est apparu nécessaire, au moment où le projet démarrait vraiment, de transférer cette tâche à une association de préfiguration qui a été créée en 2009.

1 - L'antenne marseillaise du SCN (2002-2013)

Dès juillet 2002, avant même la transformation du MNATP en MuCEM, une antenne du SCN était installée à Marseille. Dépourvue de personnalité morale, cette antenne était censée ancrer le futur musée dans son territoire d'adoption.

Une quinzaine d'agents (entre 13 et 19), dont la moitié environ appartenait à la filière scientifique, y ont été en poste entre 2005 et 2013, leur affectation sur le site marseillais ayant été réalisée par le ministère de la culture sans rédaction préalable de fiches de poste. En outre, alors qu'il leur incombait d'organiser les expositions temporaires de préfiguration – quinze expositions de 2003 à 2010, attirant moins de 300 000 visiteurs en sept ans – ces agents n'avaient accès ni aux collections des ATP, encore à Paris, ni aux outils informatiques de gestion des fonds patrimoniaux de l'État.

2 - L'association de préfiguration (2009-2013)

La relance du projet au début de l'année 2008 a conduit les pouvoirs publics à confier à M. Stéphane Martin, président du musée du Quai Branly, une mission de réflexion destinée à fixer les objectifs et les conditions de réalisation du futur musée. Constatant que le SCN MuCEM – y compris son antenne marseillaise –, majoritairement composé de scientifiques et de personnel de surveillance, ne comportait aucune fonction de préfiguration opérationnelle, le rapport remis par celui-ci en

août 2008⁷⁴ invitait à une réorganisation importante des équipes et des missions confiées au SCN MuCEM.

Faisant suite à ce rapport qui pointait les carences du SCN dans la conduite du projet, le ministère de la culture et de la communication a décidé d'en confier le pilotage à une association de préfiguration à laquelle ont été alloués des moyens de fonctionnement spécifiques qui n'ont pas donné lieu à un prélèvement de ressources, à due concurrence, sur les moyens affectés au SCN.

La création de l'association de préfiguration s'est donc traduite par un gonflement tant des effectifs – 58 personnes étaient employées au sein de l'association en 2013⁷⁵ – que des crédits alloués au projet, les moyens de fonctionnement du SCN n'ayant pas été revus à la baisse.

Au total, sur la période 2005 à 2013, les charges de fonctionnement du SCN (44,14 M€) et de l'association de préfiguration (14,08 M€) se sont élevées à 58,2 M€.

Tableau n° 2 : charges de fonctionnement (personnel inclus) des structures de préfiguration entre 2005 et 2013 (en M€)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Total fonctionnement du SCN	4,36	5,45	5,67	5,31	6,29	6,09	5,1	4,63	1,24	44,14
Total fonctionnement de l'association de préfiguration					0,15	1,45	2,94	9,54		14,08
Total général	4,36	5,45	5,67	5,31	6,44	7,54	8,04	14,17	1,24	58,22

Source : Cour des comptes

La lenteur avec laquelle a été créée une structure juridique stable capable d'assurer une fonction de pilotage du projet avec l'assistance de l'ÉMOC, puis de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture⁷⁶, et l'absence totale de décision concernant la gestion des personnels de l'ancien MNATP se sont donc révélées dispendieuses, et sont venues s'ajouter aux coûts de l'opération immobilière.

⁷⁴ Rapport sur le MuCEM, Stéphane Martin, 4 août 2008.

⁷⁵ De 1 en 2009, le nombre de salariés est passé à 9 en 2010, 15 en 2011, 57 en 2012 et 58 en 2013.

⁷⁶ Créé par le décret du 14 juillet 2010, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) a remplacé l'ÉMOC.

III - Une opération immobilière particulièrement complexe

Ensemble de 40 000 m², répartis dans trois bâtiments (bâtiment Ricciotti dit « bâtiment J4 », Fort Saint-Jean et Centre de conservation et de ressources) sur deux sites distincts (port de la Joliette et quartier de la Belle-de-mai), le MuCEM procède d'une opération immobilière particulièrement complexe en raison de la diversité des espaces et du caractère très mouvant du projet. Paradoxalement, la longue période de gestation du MuCEM n'a pas été mise à profit pour stabiliser un schéma architectural resté évolutif jusqu'aux derniers arbitrages concernant le Fort Saint-Jean en 2010.

A - La conduite de cinq opérations distinctes

La construction du musée aura nécessité la conduite simultanée de cinq opérations distinctes pour un coût total de 233,37 M€, dont 8,74 M€ de frais d'études et 224,63 M€ de travaux comprenant :

- la construction du bâtiment J4 : « geste architectural » confié à Rudy Ricciotti, ce bâtiment d'une surface de 15 000 m² devenu l'emblème du musée a été financé à hauteur de 62,11 M€ (52 %) par le ministère de la culture, le reste provenant des collectivités territoriales (58,05 M€), soit un investissement total de 120,16 M€ ;
- la restauration du Fort Saint-Jean : son coût s'est élevé à 19,01 M€ ;
- les aménagements dans le Fort Saint-Jean : (viabilisation et accessibilité, aménagements paysagers et aménagements intérieurs) avec notamment la création d'un jardin méditerranéen, non prévu dans la programmation initiale : cette opération a nécessité une enveloppe de 21,1 M€ ;
- la réalisation du centre de conservation et de ressources (CCR) : à quelques kilomètres du musée, dans la friche de la Belle-de-Mai, ce bâtiment a été financé sous la forme d'un partenariat public-privé, pour un coût total de 92,2 M€, dont 56,5 M€ pour l'opération immobilière⁷⁷ (29,9 M€ d'investissement, 21,9 M€ de coût financier,

⁷⁷ Auquel s'ajoute le prix du terrain (1,7 M€).

4,7 M€ de provision pour dédit) et 35,6 M€ de coût de fonctionnement ;

- la délocalisation du département de recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) : installé dans le Fort Saint-Jean jusqu'en décembre 2008, le DRASSM a été transféré sur le site portuaire de l'Estaque dans un nouveau bâtiment construit spécialement à cet effet, afin de libérer l'ensemble des espaces du Fort pour le MuCEM. D'un coût de 6,2 M€, cette opération a également été financée par le ministère de la culture.

B - Le pilotage des travaux sur le site du musée

1 - Le calendrier de l'opération

Le report de l'ouverture du MuCEM de 2008 à juin 2013 s'explique davantage par la lenteur des décisions que par les retards pris par les travaux eux-mêmes.

Dans la première convention de mandat signée avec l'ÉMOC, l'ouverture du MuCEM au public devait avoir lieu en 2008. En raison des retards occasionnés par les suspensions successives du projet depuis 2004, il a été décidé alors de repousser l'ouverture à fin 2012. Du fait des contraintes du chantier, l'inauguration du MuCEM a finalement dû être repoussée à juin 2013. Les travaux ont d'abord débuté dans le Fort Saint-Jean en mars 2009, puis sur le môle J4 en novembre 2009. La réception finale des ouvrages est intervenue en mai 2013, soit quatre ans plus tard.

Comparativement aux autres opérations immobilières étudiées par la Cour dans l'enquête de suivi sur les grands chantiers culturels⁷⁸, le retard dans la construction du MuCEM a été plus important sur la phase préparatoire et plus limité sur la phase travaux. De fait, entre la désignation de l'architecte en 2004 et la réception des bâtiments en 2013, le chantier a été conduit de façon erratique. Après une longue phase d'attente et de mise en sommeil du projet, il a connu une phase de brutale accélération, obligeant à une réalisation sous de fortes contraintes calendaires pour une ouverture en 2013. Le retard global constaté est de

⁷⁸ Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome 2. Les grands chantiers culturels : l'hypothèque budgétaire, p. 231-279. La Documentation française, janvier 2012, 468 p., disponible sur www.ccomptes.fr

60 mois (de 2008 à 2013), dont seulement 4 mois sont dus à la phase travaux (restauration du Fort Saint-Jean).

2 - Le coût de l'opération

Entre le devis initial du projet redéfini en 2009 et le prix final estimé, le coût des travaux a augmenté, en valeur courante, de près de 82 %, passant de 88,17 M€ (valeur 2002) à 160,27 M€ (valeur 2013). Une part substantielle de cette augmentation est imputable au coût du temps. En effet, la suspension du projet entre 2002 et 2009 se traduit par un renchérissement du coût des travaux de 40,84 M€, soit une augmentation de 57,5 %.

Si l'on neutralise l'évolution du prix des facteurs en euros courants, la dérive des coûts en euros constants intervenue en phase de travaux est forte. En l'espace de seulement quatre ans (2009-2013), le montant de l'opération a été majoré de 31,26 M€, soit de près de 25 %. Cette augmentation se répartit à parts égales entre le bâtiment Ricciotti (J4) (+ 15,32 M€) et les aménagements du Fort Saint-Jean, hors travaux de restauration (+ 16,17 M€).

Tableau n° 3 : évolution du coût des travaux par opération

<i>en M€</i>	Convention 2006	Projet modifié 2009		Réalisé 2013		Variation 2013/2009
	valeur 2002	valeur 2002	valeur 2013	valeur 2002	valeur 2013	valeur 2013
Bâtiment Ricciotti (môle J4)	71,65	71,65	104,84	82,13	120,16	+ 15,32
Restauration Fort Saint-Jean	13,15	13,15	19,24	12,99	19,01	- 0,23
Aménagements et accessibilité Fort Saint-Jean	14,5	3,37	4,93	14,42	21,1	+ 16,17
Total	99,3	88,17	129,01	109,54	160,27	+ 31,26 (+ 24,23%)

Source : Cour des comptes, d'après données OPPIC

Dans le Fort Saint-Jean, l'augmentation de 16,17 M€ (en euros courants) s'explique exclusivement par les nombreux changements de programme.

En décembre 2010, le ministre de la culture et de la communication a souhaité créer un jardin de type méditerranéen

librement accessible au public, qui a nécessité des travaux d'un montant de 8,5 M€.

Parallèlement, le ministère a décidé de revenir sur sa décision de décembre 2009 et de réintégrer des espaces muséographiques dans le Fort (uniquement des salles d'exposition temporaires) afin d'y présenter des pièces du MNATP, l'ensemble des études et travaux s'élevant à 7,6 M€.

Dans le bâtiment J4, les changements de programme intervenus en cours de chantier ont pu être financés à enveloppe constante (aménagement de l'auditorium, du restaurant et de la cafétéria, cloisonnement des bureaux). Les surcoûts de ce bâtiment (+ 15 M€) proviennent donc intégralement d'aléas techniques non anticipés.

Le recours au béton fibré à ultra hautes performances (BFUP), matériau très novateur qui n'avait jamais été utilisé pour la construction d'un bâtiment jusqu'alors, explique à lui seul plus de la moitié des surcoûts constatés sur le môle J4 (9,4 M€ sur un total de 15 M€).

S'il n'est pas illégitime que des projets publics servent à faire avancer les règles de l'art en matière architecturale, notamment par l'utilisation de matériaux innovants, encore faut-il avoir conscience des coûts induits par de telles expérimentations, ce qui n'a pas été le cas des diverses utilisations du BFUP dans la construction du bâtiment J4.

C - Le centre de conservation et de ressources sous forme de partenariat public-privé (PPP)

L'État a souhaité confier la construction et l'exploitation-maintenance du centre de conservation et de ressources (CCR) à un partenaire privé, par le biais d'un contrat de partenariat public-privé (PPP). Conformément au contrat conclu pour une durée de 25 ans à compter de la date de prise de possession contractuelle du bâtiment, soit jusqu'au 9 juin 2037, le partenaire choisi – la société ICADE, filiale à 65 % de la Caisse des dépôts et consignations – finance, construit, exploite et maintient le CCR. Une société de projet *ad hoc*, la société SCI 2C Marseille, a été constituée pour l'ensemble de la durée du contrat.

En contrepartie, l'État s'est engagé à verser un loyer annuel dont le cumul sur 25 ans couvre le coût total du PPP (92,2 M€), qui se décompose comme suit :

- le coût de l'investissement (29,9 M€) et du portage financier (21,86 M€) ;

- le coût d'exploitation-maintenance (estimé à 35,6 M€⁷⁹) ;
- la provision pour dédit (4,7 M€).

Au titre du PPP, l'État verse ainsi chaque année un loyer relatif à l'investissement initial et au coût de son portage financier (2,07 M€, constant sur la durée du contrat) et un loyer relatif à l'exploitation-maintenance (1,11 M€ en 2013, révisable annuellement).

Au total, l'État acquitte ce loyer annuel (3,18 M€ en 2013) pour un bâtiment dont la gestion s'avère beaucoup moins complexe que ce qui avait été initialement présenté afin de justifier le recours à un PPP. Bien que ce contrat ait comporté certains avantages (respect des délais de construction, contrainte imposée à l'État dans la définition de ses besoins), il existe aujourd'hui un net déséquilibre entre la réalité de ces avantages et le coût du PPP : le coût financier conduit à un quasi-doublement du montant de l'investissement initial (+ 73 % hors provision pour dédit, + 89 % après prise en considération de la provision pour dédit). S'agissant des dépenses de fonctionnement, au coût réel de maintenance du bâtiment, s'ajoutent les frais de gestion de la société SCI 2C Marseille et la marge de la société de maintenance Eurogem⁸⁰.

Enfin, en termes de gestion, le fait que les loyers soient pris en charge par le service des musées de France et non par l'établissement public du MuCEM est problématique à double titre : d'une part, le fonctionnement des réserves se trouve disjoint de celui du musée, l'établissement n'ayant pas à sa charge leur onéreuse maintenance-exploitation, ce qui fausse les coûts réels de gestion de l'ensemble ; d'autre part, il affaiblit le contrôle qu'exerce l'État sur le PPP, le suivi financier, réalisé par le ministère de la culture étant séparé du suivi des prestations, réalisé par le MuCEM.

Au regard de ce bilan coûts-avantages, le recours à un PPP pour la simple maintenance d'un bâtiment de réserves serait sans doute écarté aujourd'hui⁸¹.

⁷⁹ Cette estimation repose sur un calcul de révision annuelle du loyer relatif à ce poste, en fonction d'hypothèses d'évolution des prix.

⁸⁰ Estimé pour la première année d'exploitation à environ 300 000 €, soit 30 % du loyer d'exploitation-maintenance. Cette marge devrait se réduire au fil des ans.

⁸¹ Ne serait-ce qu'au regard du coût de portage financier comparativement aux conditions actuelles de refinancement de ses emprunts par l'État.

D - Le bâtiment parisien de l'ancien MNATP, une absence totale d'anticipation

Élément collatéral de l'opération immobilière du MuCEM, l'avenir du bâtiment parisien des ATP n'a pas été anticipé par le ministère de la culture. La longue période de latence, huit ans, qui s'est écoulée entre la fermeture du bâtiment au public, en septembre 2005, et le départ définitif des équipes du SCN MuCEM le 31 mai 2013, n'a pas été mise à profit pour trouver une nouvelle affectation à ce bâtiment ou négocier avec la Ville de Paris les modalités de sa rétrocession⁸².

Laissé dans un état de quasi abandon depuis de nombreuses années, le bâtiment nécessite, pour sa remise en état, des investissements sans doute lourds qui n'ont fait l'objet d'aucune estimation précise. Une note de l'OPPIC en date du 10 décembre 2012 recense de manière succincte les travaux à prévoir : désamiantage, mise hors d'eau, mise aux normes générales (accessibilité, sécurité incendie suppression du transformateur à pyralène), diagnostic plomb. Dans un rapport remis au ministre en avril 2013⁸³, l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) estime qu'une enveloppe comprise entre 50 M€ et 80 M€ pourrait être nécessaire pour remettre le bâtiment en état de fonctionnement.

En tout état de cause, le niveau comme les modalités de remise en état de ce bâtiment seront étroitement liés à l'affectation future des locaux, réutilisation par le ministère de la culture (solution aujourd'hui privilégiée) ou rétrocession à la Ville de Paris. Dans l'attente d'une nouvelle affectation qui n'était toujours pas connue en juin 2014, la maintenance et l'entretien du bâtiment Dubuisson sont pris en charge par le ministère de la culture. Le coût du marché de gardiennage, conclu en 2013, s'élève en moyenne à 33 000 € TTC par mois, soit 396 000 € TTC par an.

⁸² Construit par l'architecte Jean Dubuisson, les conditions d'occupation de l'immeuble parisien de l'ex-MNATP, situé 6, avenue du Mahatma Gandhi, à la lisière du Bois de Boulogne dans le XVI^e arrondissement de Paris, demeurent théoriquement régies par une convention signée le 20 décembre 1954 avec la Ville de Paris, propriétaire de l'immeuble. Au terme de l'article 4.3, l'État est tenu de le remettre en état avant son éventuelle rétrocession à la ville.

⁸³ L'avenir du bâtiment de l'ancien musée national des arts et traditions populaires, rapport de Bernard Notari et Annie Guillet, Inspection générale des affaires culturelles, avril 2013.

E - Le bilan financier global de l'opération immobilière

Le coût total consolidé de l'opération immobilière du MuCEM n'a jamais fait l'objet d'une estimation précise et consolidée par le ministère de la culture. En agrégeant les coûts directs de construction et de restauration des bâtiments, le total de la charge d'investissement est de 233 M€ dont plus de la moitié destinée au bâtiment Ricciotti.

**Tableau n° 4 : le coût total de l'opération immobilière du MuCEM
(en M€, valeur 2013)**

MuCEM (études et travaux)	
Études dont :	8,74
Études préalables	1,64
Études maîtrise d'œuvre	6,6
Études jardin Fort Saint-Jean	0,5
Travaux et aménagements (dont acquisition du terrain du môle J4)	160,27 ⁸⁴
Sous-total	169,01
Centre de conservation et de ressources	
Achat du terrain	1,70
PPP* (hors coût de fonctionnement ; provision pour dédit incluse)	56,46
Sous-total	58,16
Délocalisation du DRASSM	
Travaux	6,2
Total	233,37

Source : Cour des comptes

* Le paiement par l'État est échelonné sur la durée du contrat de PPP (25 ans).

Porté à 66 % par l'État, le financement du MuCEM (hors centre de conservation et de ressources et hors délocalisation du DRASSM) a bénéficié d'une participation des collectivités territoriales s'élevant à 58,05 M€.

⁸⁴ Dans sa réponse à la Cour, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture annonce un coût prévisionnel de ce poste en réduction de 4,13 M€.

Par la convention du 4 juillet 2006 relative à l'implantation du MuCEM à Marseille, les trois collectivités territoriales signataires (Ville de Marseille, département des Bouches-du-Rhône et région Provence-Alpes-Côte d'Azur) se sont engagées à financer à hauteur de 15,13 M€ chacune, soit 45,39 M€ au total (valeur janvier 2002), le bâtiment J4 et les aménagements du Fort Saint-Jean. Afin de tenir compte de la suppression des aménagements muséographiques dans le Fort Saint-Jean décidée en 2009, un second avenant, en date du 19 novembre 2009, a diminué l'apport des collectivités territoriales de 45,4 M€ à 39,5 M€ (valeur janvier 2002), soit 58,05 M€ en euros courants.

La réintégration ultérieure des espaces d'exposition dans le Fort n'a pas conduit à une modification de la part de financement des collectivités territoriales, celle-ci étant demeurée inchangée jusqu'à la fin du projet. En valeur 2013, la contribution des collectivités territoriales a donc diminué de 13 %. Le financement local a finalement été entièrement concentré sur le bâtiment J4, aucune somme n'ayant été versée au titre des aménagements du Fort Saint-Jean.

La participation des collectivités territoriales s'élève ainsi à 34 % du coût de réalisation du bâtiment J4 et du Fort Saint-Jean et à 25 % du coût total de l'opération immobilière du MuCEM.

Tableau n° 5 : évolution de la contribution des collectivités territoriales (en M€)

Contribution des collectivités territoriales	Prévisionnel (valeur 2002)	Prévisionnel (valeur 2013)	Réalisé (valeur 2013)
Initiale (2006)	45,39	66,77	58,05
Révisée (2009)	39,46	58,05	

Source : Cour des comptes

Interrogés sur leur contribution possible au budget du musée, la Ville de Marseille, le département des Bouches-du-Rhône et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ont indiqué qu'ils n'envisageaient pas de participer au fonctionnement du MuCEM, la Ville de Marseille faisant remarquer que l'État ne l'avait jamais sollicitée en ce sens.

IV - Un musée à l'avenir mal assuré

Le succès des quinze premiers mois d'ouverture au cours desquels 3,4 millions de personnes se sont rendues au MuCEM est indéniable, même si près de 70 % d'entre elles (2,3 millions) n'ont pas visité d'expositions. Très largement liée à l'attrait de la nouveauté et à la découverte du site spectaculaire que forment le Fort Saint-Jean et le nouveau bâtiment conçu par l'architecte Rudy Ricciotti, cette réussite ne doit cependant pas masquer les limites et risques, déjà perceptibles, auquel le jeune établissement public va se trouver très vite confronté.

A - Des coûts de fonctionnement mal évalués

Les coûts de fonctionnement courant et d'exploitation du bâtiment Ricciotti et du Fort Saint-Jean rénové n'ont, pour certains, pas encore été évalués, tandis que d'autres demeurent imprécis. Quant au centre de conservation et de ressources, son coût d'exploitation et de maintenance est connu sur vingt-cinq ans (35,6 M€), mais les loyers y afférents sont directement pris en charge par le ministère de la culture, ce qui contribue à masquer une part importante du coût réel de fonctionnement du MuCEM.

Les conventions passées à partir de 2006 entre le ministère et l'OPPIC ne comprenaient pas de chiffrage du coût de fonctionnement des différentes composantes du musée en ordre de marche, signe d'un défaut de gestion prévisionnelle des deniers publics. L'OPPIC s'est engagé, dans le cadre de son contrat de performance, à proposer à l'avenir aux maîtres d'ouvrage une évaluation des coûts différés des projets qui lui sont confiés.

Lors de l'ouverture du musée, le caractère radicalement différent du bâtiment Ricciotti et du Fort Saint-Jean, tant en termes de volume que d'organisation des espaces ou d'accessibilité du public, a emporté des conséquences importantes sur le fonctionnement du musée qui n'avaient pas été anticipées d'un point de vue budgétaire : nombreux points d'entrée, surveillance spécifique pour le Fort en raison de la multiplicité des espaces et de la dangerosité potentielle du site. Le coût de maintenance d'un ensemble d'espaces complexes réalisés en bord de mer, souvent avec des matériaux exigeants en termes d'entretien (inox, verre), demeure, en outre, imparfaitement appréhendé. Certains marchés doivent encore être négociés, qu'il s'agisse de l'entretien des espaces verts du

Fort Saint-Jean, de la maintenance des engins élévateurs ou de celle des écrans dans les salles d'exposition.

Les innovations techniques du bâtiment Ricciotti (installations de pompes dans les douves sous le niveau de la mer, utilisation du BFUP) nécessitent, en outre, une maintenance spécifique dont les charges sont pour l'heure mal évaluées. À ce titre, un contrat d'entretien propre au BFUP, matériau novateur impliquant des contrôles réguliers, reste encore à conclure par l'établissement public.

D'autres éléments se révèlent fragiles et peu adaptés à la fréquentation réelle du musée : l'OPPIC a notamment évoqué l'usure prématurée de la terrasse en bois du bâtiment J4 en raison des fortes fréquentations au cours des premiers mois d'ouverture du musée. À la demande du MuCEM, une convention d'assistance a été conclue avec l'OPPIC en juillet 2014, afin d'estimer le coût de fonctionnement de l'ensemble des bâtiments, à l'exception des centres de conservation, pour les trente prochaines années.

B - Des ressources propres à développer

S'élevant à 17 % en 2013 et à 26 % en 2014 (prévisionnel), le taux de ressources propres de l'établissement est pour l'instant modeste. Il est très en deçà des objectifs fixés par le ministère de la culture pour ses musées nationaux (taux de ressources propre provenant des activités d'au moins 43 % à l'horizon 2015, programme annuel de performance 2014 de la mission *Culture*).

Tableau n° 6 : financement du fonctionnement du MuCEM

<i>En euros</i>	2013
Ressources propres	4 056 741
Autres ressources	2 804 146
Subvention de fonctionnement de l'État	16 991 818
TOTAL	23 852 705

Source : Cour des comptes

Si l'on tient compte, en sus de la subvention de fonctionnement *stricto sensu* (16,99 M€), de l'ensemble de la participation financière de l'État au fonctionnement du musée – notamment du montant du loyer du PPP au titre des réserves pour 3,18 M€⁸⁵, mais aussi du coût des emplois rémunérés par l'État (titre 2) au sein de l'établissement public, soit 1,7 M€ – les crédits que la tutelle a attribués au fonctionnement de l'établissement public se sont finalement élevés, en 2013, à 24,67 M€.

Tableau n° 7 : participation de l'État au fonctionnement de l'établissement public MuCEM pour 2013

<i>En millions d'euros</i>	2013
Subvention de fonctionnement	16,99
Subvention chantier des collections	1,80
Autres ressources État	0,34
Apport co-production RMN	0,66
Loyer PPP	3,18
Personnel titre 2	1,70
TOTAL	24,67

Source : Cour des comptes

En raison de l'affluence liée aux premiers mois d'ouverture, les recettes de billetterie ont atteint un seuil de 46 % des ressources propres, qui peut au mieux se maintenir à ce niveau, à grille tarifaire inchangée. Il pourrait en aller de même pour les redevances versées par les concessionnaires du restaurant et de la librairie, calculées à partir de leur chiffre d'affaires. De plus, les ressources issues du mécénat, comme celles des privatisations d'espaces, restent limitées, les premières campagnes de levée de fonds ayant révélé les difficultés inhérentes au contexte local.

Le MuCEM n'a pas atteint les objectifs initialement fixés, malgré le recours à un prestataire pour l'assister dans la construction de sa stratégie, et à deux apporteurs d'affaires. Au final, en 2013, le mécénat aura représenté seulement 12 % des ressources propres de l'établissement public. Les prévisions pour 2014 restent modestes (15 % des ressources propres).

⁸⁵ Couvrant la période septembre 2012-décembre 2013.

Le risque d'une sous-évaluation des charges de maintenance, couplé à des perspectives modestes de ressources propres, fragilise l'équilibre économique de cet équipement.

C - Une collection à valoriser

La programmation artistique du MuCEM est confrontée à une double gageure : monter, avec un budget contraint (moins de 20 % des charges de fonctionnement du musée), des expositions temporaires attractives de façon à maintenir le flux des visiteurs, une fois passé l'effet de la nouveauté, tout en continuant à valoriser les collections du MNATP pourtant largement inadaptées au programme scientifique et culturel du musée.

Fin 2013, les collections s'élèvent à près d'un million de pièces dont 250 000 objets 3D. Au titre des autres fonds, on compte plus de 350 000 photographies, près de 70 000 cartes postales, 1 600 notices sonores ou audiovisuelles, 84 000 ouvrages et 300 mètres linéaires de périodiques. Constituées de pièces d'exception (à l'image de l'orgue de Gavioli), aussi bien que d'objets du quotidien (comme les 232 planches et objets liés au skateboard), ces collections constituent un fonds considérable en France et en Europe.

Tableau n° 8 : part des objets provenant des collections du MuCEM dans les expositions

Type	Lieu	Thème	% objets du MuCEM/total
Expositions semi-permanentes	J4	Galerie de la Méditerranée/Agriculture	66 %
	J4	Galerie de la Méditerranée/Jérusalem	72 %
	J4	Galerie de la Méditerranée/Citoyenneté	19 %
	J4	Galerie de la Méditerranée/Découvertes	35 %
	Fort St Jean	Le temps des loisirs	99 %
Expositions temporaires 2 ^{ème} semestre 2013	J4	Au Bazar du genre	60 %
	J4	Le Noir et le Bleu	10 %
Expositions temporaires 1 ^{er} semestre 2014	J4	Carnavals	50 %
	J4	Volubilis	0 %

Source : Cour des comptes

Aussi serait-il regrettable que le déménagement coûteux de ce vaste ensemble de pièces de Paris à Marseille (22,8 M€) ne permette pas de les exposer et les valoriser. Or la contribution des pièces du MNATP aux expositions temporaires phares du musée en 2013 et 2014 (Le Noir et le Bleu, Volubilis), comme la place limitée de celles-ci dans l'exposition semi-permanente de la Galerie de la Méditerranée (environ la moitié des objets présentés), témoignent de la faible visibilité de l'héritage du MNATP au sein du nouveau musée.

Il appartient donc au MuCEM, dépositaire de l'héritage du MNATP, de définir rapidement une politique visant à faire circuler ses collections, à travers des prêts dans le cadre d'expositions temporaires ou des dépôts pour des périodes plus longues afin de s'affirmer sur le plan national comme le chef de file effectif du réseau des musées de société⁸⁶.

Au final, moins de deux ans après son ouverture, le MuCEM, dont l'équilibre économique et le projet muséal restent encore largement à définir, compte parmi les chantiers muséaux les plus coûteux de la décennie⁸⁷.

⁸⁶ Outre la circulation des collections, le MuCEM, qui a été désigné comme grand département patrimonial au sens de l'article R. 422-1 du code du patrimoine, doit remplir « des missions d'étude, de recherche et de conseil dans le domaine de l'histoire de l'art et de la conservation des biens culturels » au profit des musées de société de l'ère euro-méditerranéenne.

⁸⁷ À titre de comparaison, le coût de construction actualisé (estimation janvier 2013) s'élève à 71,32 M€ pour le Centre Pompidou Metz, 203,93 M€ pour le Louvre-Lens et 299,71 M€ pour le musée du Quai Branly.

Tableau n° 9 : crédits publics juridiquement engagés pour la réalisation du MuCEM, à la date d'ouverture du musée

en M€	Engagement juridique	AE *	CP **
MuCEM opération immobilière	233,37	197,29	137,62
J4 et Fort Saint-Jean (études)	8,74	8,74	8,74
J4 et Fort Saint-Jean (travaux)	160,27	144,97	118,39
Centre de conservation et de ressources (investissement et coût financier) ***	58,16	37,38	4,29
Délocalisation du DRASSM	6,20	6,20	6,20
Collections (chantier et transfert)	22,80	22,80	22,80
Fonctionnement en phase de préfiguration (2005-2013)	58,24	58,24	58,24
SCN	44,15	44,15	44,15
Association de préfiguration	14,09	14,09	14,09
Fonctionnement et maintenance du CCR	35,60	1,4	1,4
Total	350,01	279,73	220,06

Source : Cour des comptes, d'après données OPPIC et MCC (juin 2013).

*AE : autorisations d'engagement. ** CP : crédits de paiement. *** Au coût du PPP (56,46 M€) est ajouté le prix du terrain (1,7 M€), inclus dans les AE (37,38 M€) et CP (4,29 M€)

En cumulant le coût de fonctionnement du SCN et de l'association de préfiguration (58,24 M€), le montant de l'opération immobilière (233,37 M€), celui afférent au chantier des collections et à leur transfert vers Marseille (22,8 M€), enfin le coût de fonctionnement et de maintenance du PPP (35,6 M€), le total des financements publics engagés pour que le musée voie enfin le jour⁸⁸ s'établit au moins à 350 M€.

⁸⁸ Sans compter les charges de son fonctionnement depuis l'inauguration.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que le MuCEM entre en rythme de croisière et qu'il a connu un engouement dès son ouverture, plusieurs sujets risquent d'entraver son bon fonctionnement. Une grande partie des coûts d'entretien et de maintenance de l'établissement « en ordre de marche » demeure encore incertaine. L'inadéquation entre les collections et le projet scientifique et culturel laisse à ce jour sans réponse la question de la valorisation du fonds du MNATP, transféré dans le coûteux centre de conservation et de ressources de la Belle-de-Mai.

Plus fondamentalement, le contrôle de la Cour a mis en évidence un problème de soutenabilité financière de l'établissement, tant les ressources propres escomptées semblent faibles et les besoins de financement importants pour pouvoir organiser des expositions d'envergure capables d'attirer des visiteurs en grand nombre, au-delà du geste architectural qui a fait le succès public de l'ouverture.

C'est pourquoi, au regard des observations effectuées lors du contrôle du SCN MuCEM, de l'association de préfiguration et de l'établissement public du MuCEM, la Cour formule les recommandations suivantes :

Au ministère de la culture et de la communication :

- 1. renforcer le pilotage des musées gérés sous le statut de services à compétence nationale (SCN), notamment en matière de ressources humaines, pour ne pas répéter les errements du SCN MuCEM ;*
- 2. rétrocéder ou réaffecter rapidement le bâtiment parisien du MuCEM ;*

À l'établissement public du MuCEM :

- 3. élaborer une stratégie d'acquisition et de valorisation des collections qui permette de réduire l'écart entre la programmation muséographique du MuCEM et les fonds hérités du MNATP ;*
- 4. augmenter la part des ressources propres de l'établissement en développant le mécénat, la location d'espaces et les concessions et en associant les collectivités territoriales au financement de la programmation artistique ;*

Au MuCEM et à l'OPPIC :

5. *estimer le coût d'entretien et de maintenance du bâtiment Ricciotti, notamment au regard des matériaux utilisés (BFUP, inox, parois vitrées) ;*

Au MuCEM et au ministère de la culture et de la communication :

6. *mettre au point un contrat de performance fixant notamment des objectifs précis en matière de fréquentation et de ressources propres ;*
 7. *asseoir le MuCEM comme le chef de file des musées de société, notamment en favorisant la circulation des collections héritées du MNATP.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	126
Réponse de la ministre de la culture et de la communication	127
Réponse du président du MuCEM.....	136
Réponse du président de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture	140
Réponse du président du conseil général des Bouches-du-Rhône	143
Réponse du maire de Marseille.....	143

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Vous dressez un bilan relativement sévère du pilotage du chantier de construction à Marseille du Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée, qui a mobilisé un volume très important de financements publics (350 M€).

Nous partageons très largement les constats et nous souscrivons à l'ensemble des recommandations que vous formulez.

Nous tenons toutefois à préciser que cette opération d'investissement est antérieure à la mise en place de la procédure d'évaluation des investissements publics instaurée par le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013. La nécessité de soumettre aujourd'hui à la contre-expertise du commissariat général à l'investissement tout projet dont le financement public hors taxe est supérieur à 100 millions d'euros devrait à l'avenir permettre d'éviter au moins une partie des écueils que vous signalez.

À la lumière des surcoûts constatés et à venir de ce projet et dans la perspective d'autres projets d'investissement, nous souhaitons notamment insister sur les points suivants :

Tout projet d'investissement structurant doit faire l'objet d'une évaluation socio-économique préalable ayant pour objectif de déterminer précisément les coûts et les bénéfices attendus. Le dossier d'évaluation doit être constitué d'un exposé détaillé du projet et de ses variantes, de son dimensionnement complet, d'un calendrier prévisionnel, de l'analyse des modes de financement ainsi qu'une cartographie des risques.

Pour un opérateur, l'engagement d'un projet d'investissement doit reposer sur une réflexion stratégique préalable approfondie, permettant de justifier la pertinence économique du projet. La définition d'un plan d'affaires détaillé et la prise en compte de l'ensemble des coûts induits par le projet y compris de fonctionnement doivent ainsi démontrer le caractère soutenable pour l'opérateur du projet envisagé.

Le renforcement de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) dans sa fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée offre un appui incontestable dans la conduite de projets, permettant a priori d'offrir de meilleures garanties en termes de respect des délais et de maîtrise des coûts. Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) élaboré par chaque opérateur constitue également

un outil facilitant l'exercice de priorisation et de reprogrammation des opérations d'investissement prévues par l'opérateur.

Le ministère des finances, dans sa fonction de tutelle financière des opérateurs, œuvre au respect constant de ces principes.

Nous souhaitons en conclusion souligner que l'exercice de priorisation et de sélection des projets d'investissement doit être conduit, dans le contexte actuel marqué par une contrainte budgétaire forte, sur la base d'un examen complet et sincère, permettant de faire la part entre les dépenses d'investissement inéluctables et incompressibles et les variantes de pure opportunité. Dans ce cadre, le maintien en jachère de l'ancien bâtiment du MNATP est révélateur des progrès encore à réaliser.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Dans l'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (2005-2013) intitulé « Une gestation laborieuse, un avenir incertain », les principales critiques de la Haute juridiction portent sur la gestation et l'objet même du projet, sur le coût de la préfiguration, sur la complexité de l'opération immobilière et, enfin, sur le devenir du MuCEM.

Le ministère regrette tout d'abord, la connotation négative des titres choisis qui semble inférer un jugement a priori et donne l'impression d'un musée condamné par avance à l'échec. Ainsi, les intitulés des titres du rapport ne sont pas en harmonie avec le contenu de celui-ci qui, pour être critique sur plusieurs aspects, n'en demeure pas moins globalement plus nuancé.

Le ministère estime que le jugement porté sur le projet et, par extension, sur le MuCEM lui-même mérite sans aucun doute d'être évalué au moins à l'aune de son succès public. La fréquentation exceptionnelle de cette institution depuis son ouverture, en juin 2013, n'en excuse certes pas les « vicissitudes » dans sa gestation, mais en révèle le succès et le bien fondé.

En outre, qu'un chantier de cette ampleur, mené sur presque deux décennies ait connu des difficultés est indéniable, ne serait-ce qu'au regard de sa durée. Le ministère considère donc que la réalisation d'un projet inédit, singulier et ambitieux de relocalisation d'un musée national, en dépit de nombreux aléas voire de périodes de fortes incertitudes, soit

une réussite, témoigne de la pertinence de la continuité de l'action de l'État.

S'agissant du premier point, la Cour estime que le projet a souffert, d'une part, d'un manque de soutien politique, qui explique en partie sa longue gestation, et d'autre part, de la faiblesse de son contenu muséal, dont témoignerait notamment le décalage entre le champ couvert par le musée national (l'Europe et la Méditerranée) et la nature de ses collections centrées sur les arts et traditions populaires.

La durée d'élaboration du projet du MuCEM, dont les grandes lignes ont été conçues dès le milieu des années 1990, soit dix ans avant la période couverte par le contrôle de la Cour, a en effet été exceptionnellement longue, même si d'autres, comme le Grand Louvre (1981-1999) ont connu des durées comparables.

Au cours de cette phase de maturation, si le MuCEM semble n'avoir pas disposé du même affichage au plan national comme au plan local que d'autres grands projets culturels muséaux déployés dans la capitale, il a bénéficié, à plusieurs moments déterminants, d'un soutien politique au plus haut niveau et d'un pilotage administratif adapté pour le mener à bien. Cette analyse s'appuie sur les faits objectifs suivants :

- depuis 1995, le projet a été porté par dix ministres successifs ;*
- la décision de son transfert à Marseille a été prise en 2000 par un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et d'attractivité régionale ;*
- le choix de créer un grand musée national en région est l'expression d'une volonté politique continue et assumée du Ministère de la Culture de rééquilibrer la répartition des musées nationaux sur le territoire, hors de la région Ile-de-France ;*
- le projet a été relancé expressément en 2009 par le Président de la République ;*
- malgré la conjoncture économique dégradée depuis 2007, les crédits nécessaires à sa réalisation ont été priorités par le ministère ;*
- le MuCEM a été inauguré par le Président de la République et par le maire de Marseille en juin 2013, en présence de la ministre de la culture.*

Concernant le contenu scientifique et culturel du MuCEM, dont l'analyse détaillée ne relève pas du contrôle du bon emploi cita bonne gestion des fonds publics, le ministère rappelle que ce projet, ses

contours et sa définition ont fait l'objet de multiples rapports et de deux projets scientifiques et culturels (PSC).

Les deux projets scientifiques et culturels (PSC) ont été réalisés collectivement par les équipes de conservation du musée national, personnalités qualifiées et compétentes dans le champ des collections d'arts et traditions populaires couvertes par le MuCEM.

À l'instar des autres musées nationaux, le PSC actuel du MuCEM a été approuvé en 2012 par le ministère, après avis favorable de la commission scientifique des musées nationaux, instance collégiale dont la consultation préalable est obligatoire.

Sur la base de ce nouveau PSC, le MuCEM a déployé ses collections et son discours scientifique dans ses espaces d'exposition permanents et temporaires. On constate que depuis son ouverture en juin 2013 et indépendamment du caractère exceptionnel du bâtiment de Rudy Ricciotti, le musée national a accueilli dans ses salles d'exposition permanentes et temporaires, 650.000 visites enregistrées pour la seule année 2014 (1,2 million depuis juin 2013 sur une fréquentation totale estimée à 3,5 millions), ce qui le place parmi les institutions muséales les plus fréquentées en France.

Les relations entre la nouvelle institution et les musées de société, qui auraient fait l'objet d'un défaut d'anticipation selon la Haute juridiction, sont traitées dans les réponses aux recommandations.

Le MuCEM est d'autant plus légitime dans l'animation du réseau des musées de société que le Code du patrimoine lui confère le statut de « grand département patrimonial » qu'il exerce pour le compte du ministère. À ce titre, il a pour mission d'exercer un contrôle sur la circulation sur le marché de l'art des œuvres et objets d'art populaire, de conduire la réflexion sur le concept de musée de société, sur leurs collections et les évolutions de ce réseau, en lien étroit avec ses partenaires. L'installation de la Fédération des écomusées et des musées de société au Fort Saint Jean, dans l'enceinte même du MuCEM, a précisément pour objet de renforcer ces relations.

Il doit toutefois être tenu compte que, en termes de méthode, le développement d'un tel réseau relève davantage des priorités d'un musée ouvert et moins de celles d'un musée en déménagement et en installation, concentré sur un chantier des collections de 350 000 objets et 700 000 documents.

Pour autant, le MuCEM ne s'est pas, loin s'en faut, désintéressé du réseau des 200 musées de société alors en recomposition, ni des

institutions qui lui sont complémentaires. Dès 1997, le MuCEM a organisé un colloque sur le thème « réinventer un musée », qui posait la question de la définition d'un musée de société à la fin du XXème siècle et celle du devenir des collections européennes du musée de l'Homme (30 000 objets) non concernées par la création du musée du Quai Branly. De même, au début 2011, il organise un colloque international sur les musées de société en Europe, en Méditerranée et en Afrique du Nord dont les échanges ont nourri le contenu du PSC du MuCEM a été organisé à Marseille donnant lieu à la publication, en juin 2013, de l'ouvrage publié à la Documentation française Les métamorphoses des musées de société.

S'agissant des institutions dont la Cour estime que leurs objectifs « se recoupent » et qui relèvent de tutelles partagées (Cité nationale de l'histoire de l'immigration, Musée du Quai Branly), d'autres périmètres ministériels (Musée de l'Homme) voire de collectivités territoriales (Musée des Confluences, qui a ouvert fin décembre 2014), le ministère observe que le MuCEM a d'ores et déjà développé des relations étroites avec la plupart d'entre eux. C'est à Stéphane Martin, président du musée du Quai Branly, qu'avait été confiée, dès 2008, la rédaction d'un rapport sur le MuCEM. Le directeur scientifique et des collections du MuCEM fait partie du conseil d'orientation du musée national de l'histoire de l'immigration.

Ces liens augurent bien de la stratégie diversifiée de partenariats que cette jeune institution muséale, créée pour s'inscrire dans la durée, est appelée à construire au fil des décennies à venir, notamment en matière de prêts et dépôts auprès de l'ensemble des musées de France concernés.

La Haute juridiction souligne également le caractère dispendieux de la préfiguration tant en gestion des ressources humaines du service à compétence nationale (SCN), que sur la pluralité des structures de préfiguration. Elle affiche un coût cumulé de 58 ME (fonctionnement du SCN et de l'association de préfiguration, personnels inclus) sur neuf ans.

Cette somme, ramenée à une moyenne annuelle, correspond à un budget de 6,4 ME par an qui soutenait l'activité d'équipes mobilisées sur de nombreuses tâches :

- le pilotage d'un chantier des collections d'un million d'items ;*
- la préparation de son déménagement à Marseille ;*
- la direction, en lien avec l'OPPIC et le ministère, des chantiers de travaux du bâtiment du J4 et du Fort Saint Jean (FSJ) ;*
- la rédaction du projet scientifique et culturel ;*

- la préparation des aspects institutionnels de l'ouverture avec l'élaboration du décret statutaire et de l'organigramme cible ;
- le travail d'accompagnement en RH, avec la négociation avec les organisations syndicales sur la future structure et le chantier du reclassement des agents du SCN, qui a donné lieu à un accord avec les organisations syndicales.

Concernant la gestion des ressources humaines du SCN, le ministère de la Culture et de la Communication constate que le reclassement des personnels qui avait été débattu dès mars 2004, soit avant la fermeture du musée national des Arts et traditions populaires (MNATP), n'a pas eu lieu. En effet, cette hypothèse de reclassement a évolué vers une réorganisation pragmatique, visant à ce que les activités d'une partie des personnels s'adaptent aux besoins liés à la mise en œuvre de la décision de transfert du musée à Marseille. Les agents ont été répartis sur trois types d'activités, nouvelles ou pérennes : le chantier des collections, l'existence et l'animation d'un espace de préfiguration à Marseille et enfin la surveillance du site parisien.

L'affectation de personnels à d'autres musées nationaux a été ainsi freinée par les incertitudes pesant sur le projet au milieu des années 2000, incertitudes accentuées par la crise de 2007 et, simultanément, par la mise en place de la Révision générale des politiques publiques. Ces facteurs conjoncturels ont laissé penser, non sans fondement, que la création du MuCEM était menacée et qu'il faudrait peut-être ré-ouvrir le site du Bois de Boulogne.

Il faut rappeler qu'à cette période, deux autres projets étaient portés par le ministère de la Culture et de la Communication (le Musée du Quai Branly et la Cité nationale de l'histoire de l'immigration) et que le ministère du Budget avait refusé fin 2005 d'inscrire le budget d'investissement du MuCEM.

Ceci explique le maintien jusqu'en 2010, de nombres d'agents de surveillance au sein du SCN, avant et après la fermeture au public du MNATP. Il est certain que, même fermé, le chantier des collections et la collaboration des équipes scientifiques à la préfiguration du futur musée justifiaient le maintien d'une surveillance du site de jour comme de nuit, en raison notamment de mouvements d'œuvres internes et externes, de la présence de salariés de prestataires à proximité des collections nationales et de la maintenance des installations toujours utilisées par les personnels.

S'agissant des structures de préfiguration, le ministère de la Culture et de la Communication indique que la coexistence entre le SCN

et l'association de préfiguration, pour porter dans les délais impartis la réalisation du MuCEM, a été clairement voulue et assumée. Les missions des deux structures étaient complémentaires, comme l'indiquent explicitement, les statuts de l'association de préfiguration. Elles étaient placées sous la même responsabilité exécutive, Bruno Suzzarelli étant à la fois directeur du SCN et directeur de l'association. Cette coopération a donc été effective durant quatre ans, entre 2009 et 2013 et a permis au projet de connaître dans des délais extrêmement serrés, une évolution déterminante en vue de sa réalisation.

Le SCN a perduré et a exercé ses activités à Paris jusqu'à la création de l'établissement public, en 2013. Il faut indiquer que l'antenne de Marseille, présentée de manière ambiguë comme une quasi-structure autonome, faisait partie du SCN et n'avait pas de personnalité juridique.

L'association de préfiguration, qui a piloté le déploiement du projet à Marseille à partir de 2009, a été dissoute également en 2013, dès la création de PER.

La Cour observe par ailleurs l'opération immobilière complexe du chantier du MuCEM qui a nécessité cinq chantiers distincts. Le ministère indique que ce projet complexe a été réalisé dans les délais, dès que le schéma définitif en a été arrêté. Ce schéma définitif des travaux du MuCEM a été arrêté en 2010, et a permis de renforcer, le contenu du programme dans le fort Saint Jean, avec un nouvel aménagement paysager ambitieux et une évolution de la présentation des collections nationales de l'ancien MNATP dans les espaces muséographiques du même fort. Cela correspond parfaitement au souhait de la Cour de voir ces collections nationales mises en valeur.

En ce qui concerne le coût du chantier, le ministère conteste l'affichage par la Cour d'un chiffre de 233 M€, qui intègre le centre de conservation et de ressources (CCR) réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) ainsi que la délocalisation du département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) qui est absolument exclu du périmètre de compétences et d'activités du musée national.

Il récuse de la même manière, le chiffre de 350 M€ affiché dans l'introduction du rapport définitif sans indications précises. En effet, ce montant correspond à un cumul de dépenses de fonctionnement, d'investissement, ainsi que d'opérations collatérales, qui ne peut en aucun cas être comparé pertinemment aux 160 M€ de la convention de mandat avec l'OPPIC.

Pour avoir une idée précise du coût du chantier et permettre une réelle analyse de l'évolution du projet, il convient de ramener l'opération aux coûts initiaux et d'en rappeler les différents périmètres :

- *le projet initial établi par la convention de 2006 affichait un coût prévisionnel de 99,3 M€ en valeur 2002 (année de référence du démarrage du projet) ;*
- *à la suite du rapport précité de Stéphane Martin, et pendant une courte période, un changement de programme et de périmètre a visé à réduire les ambitions du projet muséographique dans les espaces du fort Saint-Jean et a établi le coût prévisionnel du projet à 88 M€ valeur 2002 ;*
- *le projet actualisé, après l'intervention du ministre évoquée ci-dessus, aboutit à un coût prévisionnel de 129 M€ en euros constants sur la valeur de la date prévisionnelle de livraison (2013).*

Ce montant en valeur 2013 se décompose en 3 postes principaux :

- *restauration MH du fort Saint-Jean, dont le coût demeure stable (19 ME) ;*
- *bâtiment Ricciotti : le coût du projet initial révisé passe de 105 M€ à 120 M€ soit un dépassement de 14 %, pour anticiper les nouvelles contraintes des normes antisismiques et participer à la recherche et au développement sur le BFUP (béton de fibre ultra performant) qui aujourd'hui contribue au succès et à la qualité architecturale du projet ;*
- *aménagements et accessibilité du fort Saint-Jean, dont le coût du projet est revu de 5 M€ à 21 M€, du fait de la décision de modification du programme : élargissement du programme muséographique dont la prévision initiale de 5 M€ passe à 12,6 M€; intégration d'un volet d'aménagement paysager non prévu à l'origine avec un concours international, dont le coût total s'élèvera à 8,5 M€.*

Le montant global du chantier du MuCEM s'établit ainsi à 160 M€, soit très en deçà des chiffres avancés par la Cour. Au regard des éléments présentés ci-dessus, le ministère considère que la conduite de ce chantier réalisé sur quatre ans (2009-2013), s'est déroulée conformément aux prévisions initiales dans un calendrier et des coûts maîtrisés.

Sur le partenariat public-privé (PPP), le ministère constate que ce choix a conduit à déléguer la pleine et entière maîtrise d'ouvrage au partenaire, incluant le financement, le calendrier, l'adéquation

programme-projet et a eu pour avantage de confier à une seule et même autorité toute la chaîne de décision ce qui, pour un chantier global aussi complexe et resserré dans le temps, n'a pas été sans intérêt.

Le partenaire pour la réalisation du centre de conservation et de ressources (CCR) du MuCEM soumis aux exigences de son partenariat bancaire s'est imposé un contrôle dans toutes les phases de réalisation de l'opération, des études de maîtrise d'œuvre aux travaux, pour écarter les risques de dérive ou les demandes de modification de programme en cours d'exécution et rester dans l'enveloppe contractuelle.

De ce fait, le ministère estime que le PPP a concouru à une réalisation rigoureuse du projet par sa capacité contractuelle à maîtriser le coût d'investissement et le calendrier.

Sur le devenir du bâtiment du MNATP, le ministère remarque que le bâtiment appartient à la Ville de Paris et que la question de sa destination ne relève pas du seul ministère de la Culture et de la Communication puisqu'elle est fondée sur une relation contractuelle entre l'État et la Ville de Paris datant de 1954. Cette convention entre l'État et la Ville, valable pour 30 ans renouvelable s'est achevée le 31 décembre 2014.

Le ministère a demandé à l'inspection générale des affaires culturelles en 2012, alors que le chantier des collections n'était pas achevé, un rapport sur l'avenir du bâtiment.

De même, les mobiliers spécifiques du bâtiment des ATP ont fait l'objet d'une mission d'inventaire et d'évaluation réalisée en 2012-2013 par une chercheuse titulaire d'une thèse de doctorat sur Jean Dubuisson suivie d'une remise au Mobilier National.

Le ministère a pris toutes les mesures conservatoires nécessaires afin de sécuriser le site tout en limitant au maximum les coûts de gestion après l'avoir vidé et nettoyé.

Enfin, la Cour exprime une inquiétude quant au devenir de ce jeune établissement culturel, en comparant son coût de fonctionnement à sa capacité à dégager des ressources propres.

Il est difficile de porter un jugement sur une institution qui a ouvert ses portes au public il y a moins de deux ans dans un ensemble de bâtiments complexe, pour laquelle le ministère ne dispose pas encore d'une vision complète sur l'exécution de son premier budget en année pleine. Mais il est évident que le ministère veillera à calibrer sa subvention pour charges de service public en faveur du MuCEM, avec les

mêmes critères de viabilité que ceux utilisés pour les autres musées nationaux.

Les dépenses inscrites au budget initial 2014 relatives aux bâtiments s'élèvent à 4,2M€, soit une hausse de seulement 0,19 M€ par rapport à la première prévision opérée à l'été 2013. Cette hausse très contenue démontre la qualité de la prévision, malgré les difficultés techniques expliquées au point précédent.

Le ministère précise que l'établissement public a su absorber cette hausse des charges d'entretien du bâtiment, grâce à des économies générées sur d'autres postes de dépenses et à une hausse des recettes propres qui avaient été évaluées très raisonnablement. Cette hausse n'a pas altéré l'équilibre global des comptes de l'établissement pour 2014.

Les ressources propres prévues au budget initial 2015 s'élèvent à 23 % des recettes de fonctionnement. Ce taux d'autofinancement est similaire à celui de nombre de grands musées nationaux.

Le ministère demeurera vigilant sur ce point dans le cadre du triennal 2015-201. Il porte, auprès de tous ses opérateurs, l'objectif de développement de leurs ressources propres.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU MUCEM

La mutation du musée des arts et traditions populaires en musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée n'était pas aisée et le délai de moins de quinze ans qui a permis de changer à la fois de site, de Paris à Marseille, de territoire de référence, de la France seule à l'Europe et à la Méditerranée, de champ disciplinaire, de l'ethnologie à l'ensemble des sciences humaines et sociales, ne peut être considéré comme long, eu égard à l'importance de ces défis. On ne peut considérer à bon droit que le musée pâtisse « de la difficulté des tutelles à dégager clairement et rapidement, au-delà d'une nouvelle dénomination et d'une réorientation géographique, un contenu muséal pertinent pour le futur établissement ». Certes, l'avenir du projet peut être – mais cet adjectif pourrait s'appliquer à tout projet culturel ambitieux – considéré comme « incertain », mais cette incertitude porte une exigence stimulante. En effet, pour un musée de société, définir ses missions, c'est avant tout questionner son territoire géographique, historique et sociologique. C'est le sens du projet lancé, à la fin des années 1990 par Michel Colardelle.

Comme l'a écrit Bruno Suzzarelli, alors président du MuCEM, dans le projet scientifique et culturel approuvé en 2012, « Il y a, il est vrai, un éventuel paradoxe à l'idée de bâtir un musée de civilisations, centré sur la Méditerranée, à partir de collections venues en majorité du Musée national des arts et traditions populaires, qui sont principalement françaises. Mais ce paradoxe apparent correspond à une étape dans l'histoire du musée. Il est pleinement assumé. »

Sur la recommandation 3. Élaborer une stratégie d'acquisition et de valorisation des collections qui permette de réduire l'écart entre la programmation muséographique du MuCEM et les fonds hérités du MNATP.

En ce qui concerne les collections, le MuCEM a su mener à bien la réinstallation, la numérisation et la mise en ligne, à disposition du grand public, des collections de l'ancien MNATP et des collections du département « Europe » du Musée de l'Homme. Cette étape constituait à l'évidence un préalable à la valorisation de ce fonds exceptionnel. Le rééquilibrage nécessaire des collections selon une orientation plus méditerranéenne et moins exclusivement nationale est bien entamé. Il s'accompagne, en ligne avec la programmation des expositions temporaires, de la poursuite de la pratique des « enquêtes collectes », dans la lignée des grandes campagnes ethnographiques interdisciplinaires lancées par Georges Henri Rivière à la fondation du musée en 1937. Ces collectes sont aujourd'hui européennes et

méditerranéennes. Elles nourrissent la programmation du musée pour les prochaines années et renforcent les huit pôles thématiques qui articulent les collections.

La Galerie de la Méditerranée, exposition semi-permanente ouverte en juin 2013, recourt également largement aux collections du Musée. Sa conception même lui permet d'évoluer, en tout ou partie, tous les trois ou cinq ans. Ainsi les grandes problématiques de l'espace méditerranéen seront-elles progressivement abordées et la diffusion des collections, y compris les nouvelles acquisitions, sera-t-elle élargie. La réussite de l'ouverture marseillaise permet également de relancer une stratégie d'expositions hors les murs.

Enfin, le rapport ne tient pas suffisamment compte du rôle que joue le Centre de conservation et de ressources (CCR) dans la diffusion de la collection. Avec les salles de consultation ouvertes au public où les objets peuvent être mis à disposition sur simple demande, des espaces de réserves accessibles (900 m², soit environ 10 % de la surface des réserves), une salle d'exposition temporaire dédiée à une relecture des collections, et une bibliothèque pour la mise à disposition de ses fonds d'ouvrages, le CCR doit être vu comme un lieu vivant de conservation, d'étude et de mise en valeur de la collection.

Sur la recommandation 4. Augmenter la part des ressources propres de l'établissement en développant le mécénat, la location d'espaces et les concessions et en associant les collectivités territoriales au financement de la programmation artistique.

La fréquentation du MuCEM lui apporte 46 % de ses ressources propres.

L'interprétation du succès – persistant – des premiers mois d'ouverture reste encore à approfondir. L'observation quotidienne des publics du MuCEM montre qu'à côté de l'offre muséale, les autres approches culturelles du site, la découverte du Fort Saint-Jean, monument clé du patrimoine historique marseillais et la visite architecturale du bâtiment dû à Roland Carta et Rudy Ricciotti, revêtent une grande importance.

Par ailleurs, l'importance en valeur absolue des visiteurs des expositions temporaires et de la Galerie de la méditerranée, soit plus de 650 000 visites enregistrées pour la seule année 2014 (1,2M€ depuis juin 2013 sur une fréquentation totale estimée à 3,5 M€) est tout à fait remarquable, que l'on considère les références territoriales, nationales ou européennes. L'autre élément très encourageant pour l'avenir est la place du public territorial : près de la moitié des visiteurs recensés lors

d'une enquête de mai 2014 venaient de la région Provence Alpes Côte d'Azur et, au sein de ces visiteurs, plus de 40% revenaient visiter un lieu qu'ils connaissaient déjà.

Le taux de ressources propres de l'établissement se stabilise à 26% du budget total de l'établissement, taux situé entre celui qui est, par exemple, observé au Musée du quai Branly et celui du Centre Pompidou Metz. Il faut insister de plus sur le fait que les taux supérieurs enregistrés par certains musées nationaux parisiens ont été acquis après des années d'effort, et sur un territoire très différent.

Après la billetterie, les ressources propres les plus importantes sont apportées par le mécénat (qui représente 15 % des ressources propres) et dont plus de 60% relève de conventions pluriannuelles.

Les autres postes de ressources : locations d'espace, redevance des exploitants, et les autres ressources : produits liés aux publications, aux produits dérivés et à l'exploitation de l'image du bâtiment, représentent la même part dans les ressources propres.

Afin d'augmenter le volume des locations d'espace, l'établissement porte une grande attention à l'adaptation de l'offre de location à la demande des entreprises. De ce fait, si le site a perdu le caractère exclusif qui s'attachait à sa période inaugurale, ces locations sont néanmoins en augmentation.

Le niveau des redevances sur le chiffre d'affaires des exploitants égale celui des locations d'espace.

Enfin, les recettes générées par les publications, les produits dérivés et l'exploitation des droits d'image sur le bâtiment apportent également 8% des recettes propres. Des pistes de développement sont à l'étude dans ce domaine, qui est actuellement traité de manière embryonnaire.

La participation des collectivités territoriales qui se sont fortement mobilisées pour l'investissement initial (58,05 M€ apportés par la Ville de Marseille, le Conseil Régional des Bouches-du-Rhône et la Région Provence Alpes Côte d'Azur) aux dépenses de fonctionnement de l'établissement est une perspective intéressante, à relativiser toutefois si l'on sait qu'elles sont confrontées au financement de leurs propres équipements dans une période de contraction de leurs budgets. Une coopération sur des projets communs est, à l'évidence, possible.

Sur la recommandation 5. Estimer le coût d'entretien et de maintenance du bâtiment Ricciotti, notamment au regard des matériaux utilisés (BFUP, inox, parois vitrées).

L'établissement est pleinement conscient du risque d'une sous-évaluation des charges de maintenance. L'étude visant à estimer le coût d'entretien et de maintenance du bâtiment du J4, ainsi que l'utilisation du Fort St Jean va permettre d'établir un Plan pluriannuel d'investissement.

Sur la recommandation 6. Mettre au point un contrat de performance fixant notamment des objectifs précis en matière de fréquentation et de ressources propres.

Depuis 2013, le musée a été fortement mobilisé par son ouverture et l'installation de ses services en mode exploitation, après plusieurs années de fonctionnement en mode projet. Maintenant que l'établissement commence à fonctionner à un rythme comparable aux autres musées nationaux, le MuCEM est entré, en lien avec la tutelle, dans une phase active de réalisation de son contrat d'objectifs et de performance fondé sur deux années de fonctionnement. Deux réunions sont d'ores et déjà prévues pour le 26 novembre 2014 et pour la première quinzaine du mois de décembre avec pour objectif de soumettre ce document stratégique à l'approbation des administrateurs au conseil de la fin de l'année 2015. Comme l'ensemble des autres contrats d'objectifs et de performance passés entre les musées nationaux et leur tutelle, ce contrat comprendra d'une part les objectifs et les indicateurs du PAP – dont les données quantitatives et qualitatives de fréquentation et les ressources propres –, d'autre part, des éléments spécifiques à la stratégie partagée entre le MuCEM et le ministère de la culture.

Sur la recommandation 7. Asseoir le MuCEM comme le chef de file des musées de société, notamment en favorisant la circulation des collections héritées du MNATP.

Le ministère de la culture comme le MuCEM sont convaincus du rôle structurellement moteur et constructif que doit avoir le musée national avec le réseau des musées de société étant donné que celui-ci est un grand département patrimonial au sens de l'article R. 422-1 du Code du patrimoine, comme le précise l'article 3 de son décret statutaire.

Les écomusées et des musées de société sont nés de la volonté de comprendre les mutations sociétales du XXe siècle. Ils ont collectivement érigé mémoires et territoires en objets de patrimoine. Aujourd'hui, dans une période où cette demande semble s'essouffler, l'ouverture du MuCEM est vécue par les quelques 200 musées de société existant en France comme la possibilité d'un renouveau. La recommandation visant à « asseoir le MuCEM comme le chef de file des musées de société, notamment en favorisant la circulation des collections héritées du MNATP » doit être remise en perspective.

Le dialogue que le MuCEM a d'ores et déjà engagé avec les musées de société avant même son ouverture au public (rencontres scientifiques internationales organisées en mars 2011, convention-cadre de partenariat signée en 2013 avec la Fédération des écomusées et musées de société – FEMS) et après (colloque avec la FEMS prévu en avril 2015) témoigne de l'importance de cet enjeu. Ces travaux ont d'ailleurs fait apparaître que les musées de société ressentent plus la nécessité d'un pôle d'expérimentation partagée, permettant de réinventer le musée de société du XXI^e siècle – recourant à la nécessaire conservation des objets du passé et du présent au sein du centre de conservation et de ressources du MuCEM, que d'un « chef de file ». C'est sur le fondement de ces réflexions et sur la construction d'un mode de fonctionnement partagé que sera élaborée une véritable stratégie partenariale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OPÉRATEUR DU PATRIMOINE ET DES PROJETS IMMOBILIERS DE LA CULTURE

1/ Le coût final prévisionnel de l'opération de construction du bâtiment Ricciotti, de la restauration et des aménagements du Fort St-Jean sera proche de 156,14 M€.

Le rapport de la Cour fait état d'un montant de 160,27 M€ pour les travaux de construction du bâtiment Ricciotti, de restauration et d'aménagement du Fort St Jean. Cette enveloppe était effectivement celle de la convention de mandat et en particulier du dernier avenant ayant eu une incidence financière -l'avenant n°4, signé le 10 décembre 2010. Depuis cette date, comme la Cour le signale, plusieurs changements de programme ont été pris en compte et des travaux complémentaires effectués, dans le respect de l'enveloppe du mandat (avenants n° 5 à 8).

Cependant, alors que les derniers travaux complémentaires, rendus nécessaires par la fréquentation importante du MuCEM constatée depuis l'ouverture, s'achèveront dans les prochains mois, le bilan financier de l'opération fait apparaître un solde positif de 4,13 M€. En conséquence, lors du Conseil d'administration de l'Oppic du 14 novembre 2014, un avenant n° 9 sera présenté, ramenant le coût prévisionnel de l'opération à 156,14 M€ (soit - 2,6 % par rapport au montant de 160,27 M€). En effet, les niveaux d'engagement et de mandatement constatés début novembre 2014 (154,37M€ en AE et 152,37 M€ en CP) et une estimation des dépenses restant à effectuer sur les travaux en cours, les décomptes généraux et définitifs à établir et

d'éventuelles réclamations d'entreprises, ont conduit l'Oppic à proposer cet avenant d'amoindrissement à ses administrateurs, sans attendre la clôture comptable définitive qui n'interviendra pas avant 2016.

2/ Les risques financiers liés au choix du béton fibré à ultra hautes performances (BFUP) ont été pris en compte dès 2009.

La Cour admet la légitimité du recours à des matériaux novateurs mais regrette, dans le cas d'espèce, que les risques financiers n'aient pas été pris en compte et estimés au moment du choix du BFUP.

L'Oppic reconnaît que les coûts de réalisation demeuraient alors incertains ; ce qui a conduit, en 2010 à proposer une réévaluation du coût de l'opération (avenant n°4 - à la convention de mandat).

Fort de cette expérience, notre établissement s'est engagé, courant 2012, dans un important chantier méthodologique de refonte des modes de calcul des enveloppes d'aléas applicables aux coûts de travaux. Ce travail a pu aboutir, début 2013, à une méthode, désormais appliquée à l'ensemble des opérations nouvelles, qui évalue une dizaine de risques (complexité architecturale, contraintes techniques, patrimoniales et/ou urbaines, pollutions (sols, amiante, plomb etc.), nombre de maîtrises d'œuvres, délais, assurances etc.) et en déduit une enveloppe d'aléas dont le montant est appelé à se réduire au fur et à mesure que les risques se restreignent. Mise en œuvre systématique ment depuis près de deux ans, cette nouvelle méthode a fait ses preuves et permis une meilleure évaluation des risques, mais aussi, un suivi plus précis des aléas.

3/ L'évaluation des coûts de fonctionnement du bâtiment est l'objet d'une convention d'assistance entre l'Oppic et le MuCEM et l'approche en coût global a été développée.

Si certains éléments concernant la prise en main des équipements et la formation des équipes locales de maintenance avaient bien été prévus dans le mandat, il restait à réaliser une évaluation plus systématique des coûts de maintenance du bâtiment, comme la Cour le note dans son rapport.

Pour répondre de manière exhaustive aux besoins du MuCEM et de ses tutelles sur les coûts de fonctionnement, l'Oppic a signé, avec le MuCEM, en juillet 2014, une convention d'assistance permettant d'anticiper le coût de fonctionnement de l'ensemble des bâtiments (hors centre de conservation et de réserves) sur les 30 prochaines années. La convention prévoit en particulier que les travaux de l'Oppic se concentreront sur les quatre aspects techniques nécessaires au bon fonctionnement des installations : les contrats multiservices, les

consommations énergétiques, les dépenses de maintenance préventive (gros entretien et remplacement) et la veille sur les éléments structurels innovants (BFUP). L'ensemble des évaluations seront achevées d'ici à la fin de l'année 2014.

Plus globalement, je tiens également à informer la Cour que l'Oppic a pu, au cours de l'année 2014, travailler sur une méthodologie d'approche en coût global adaptée au caractère prototypique des projets qui nous sont confiés. Il s'agit notamment de fournir aux décideurs et financeurs une information aussi précise que possible sur l'ensemble des coûts des projets d'investissement, en amont des décisions de lancement. Par ailleurs, cette méthode prévoit que, lors de la réception des travaux, les entreprises fourniront, au-delà des documents d'ouvrages exécutés, trop souvent inexploitable, des documents d'exploitation et de maintenance de nature à accompagner les équipes locales après la fin d'intervention du maître d'œuvre et du maître d'ouvrage délégué. L'objectif poursuivi, dans le prolongement du contrat de performance de l'Oppic, est de fournir aux interlocuteurs un véritable service intégré de maîtrise d'ouvrage.

Les premiers résultats de ce chantier seront présentés aux administrateurs de l'établissement lors de son prochain conseil d'administration (le 14 novembre 2014) puis sera testés l'an prochain sur quelques projets parmi lesquels le centre de conservation et d'études de Lorraine et maison Chapp en Guadeloupe, avant généralisation à l'ensemble des opérations nouvelles.

Voilà, résumées brièvement, les trois informations que je souhaitais porter à la connaissance de la Cour. Ces mesures, cohérentes avec les recommandations figurant au rapport, inscrites au contrat de performance de l'Oppic, s'inscrivent dans la volonté partagée des tutelles et de l'Oppic, d'offrir un service de qualité, assurant une parfaite maîtrise des coûts et des délais et répondant aux évolutions nécessaires de la maîtrise d'ouvrage culturelle.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES
BOUCHES-DU-RHÔNE**

Je vous confirme par la présente que ce rapport n'appelle pas d'observation particulière de la part du département des Bouches-du-Rhône.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

La lecture du rapport qui détaille chronologiquement la complexité de la mise en œuvre et réalisation du MuCEM n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

Je me permettrai tout simplement, compte tenu de l'engouement du public dès son ouverture (plus de 3,4 M€ de visiteurs enregistrés entre juin 2013 et septembre 2014) de vous proposer de modifier en des termes plus positifs l'intitulé de votre analyse.

En effet, cet immense succès que vous reconnaissez d'ailleurs en introduction est patent.

C'est pourquoi, si je ne conteste pas le fait que la gestation fut laborieuse, je préférerais que soit retenu comme « marqueur » le succès qu'il enregistre depuis son ouverture et qui ne dément pas depuis.

Quant à son avenir, je reste très confiant eu égard d'une part à l'attractivité de la Cité phocéenne qui génère un afflux croissant de visiteurs et d'autre part à la sagesse des services de l'État qui ont nommé récemment un homme de grande qualité aux commandes de cette institution.

Chapitre III

Modes de gestion

1. Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser
2. La gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer
3. La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer

1

Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser

PRÉSENTATION

Depuis leur création par l'ordonnance du 17 juin 2004, les collectivités territoriales ont eu largement recours aux contrats de partenariat pour des opérations d'infrastructures ou de mise à niveau de leurs équipements⁸⁹.

Au mois d'août 2014, la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) comptabilisait ainsi 149 contrats de partenariat signés par des collectivités locales, pour un montant d'investissement de 4,07 Md€, à comparer aux 10,7 Md€ de contrats de partenariat signés dans le même temps par l'État.

Treize chambres régionales des comptes ont examiné, dans le cadre d'une enquête commune, 29 contrats de partenariat, en vue de dresser un bilan de ce nouvel instrument, alors que par ailleurs un nouveau cadre juridique se met en place en application des règles communautaires.

Cette étude se situe dans le prolongement des travaux récents de la Cour sur ce thème. En octobre 2011 tout d'abord, dans le cadre d'une communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Cour a procédé à une enquête sur les partenariats public-

⁸⁹ Le terme générique de partenariat public-privé (PPP), utilisé pour désigner les contrats de partenariat, regroupe diverses procédures qui permettent à une personne publique de confier au secteur privé la réalisation, le financement et l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service public en contrepartie du paiement d'un loyer.

privé dans le secteur pénitentiaire⁹⁰. Une autre enquête a donné lieu à une publication dans le rapport public annuel 2014, sur les partenariats public-privé dans le secteur hospitalier⁹¹.

L'enquête axée sur les contrats de partenariat des collectivités territoriales amène la Cour à dresser un triple constat :

- les contrats de partenariat constituent un outil de la commande publique en voie de stabilisation au sein des collectivités territoriales. Leur mise en œuvre peut être justifiée sous réserve de respecter certaines conditions : notamment, un montant significatif d'investissement, une soutenabilité budgétaire démontrée et une bonne maîtrise par les collectivités des procédures d'attribution et de suivi des contrats. Pour autant, il n'est pas possible, faute de recul, de trancher la question de leur performance réelle par rapport à des formules plus classiques de la commande publique ;

- si les contrats de partenariat peuvent répondre aux difficultés budgétaires à court terme de certaines collectivités locales, ils ne permettent cependant pas de les résoudre et génèrent de fortes contraintes à long terme ;

- les risques liés au recours à cet outil dérogatoire aux règles habituelles de la commande publique ne doivent pas être sous-estimés et nécessitent une adaptation des procédures qui le régissent. Dans ce contexte, la Cour formule des recommandations pour renforcer l'encadrement du recours aux contrats de partenariat par les collectivités territoriales.

Les contrats de partenariat sont un mode innovant d'achat public que les collectivités territoriales ont rapidement utilisé à des fins diverses (I).

Des évaluations préalables biaisées et des lacunes dans la mise en concurrence ont souvent facilité leur signature (II).

Sur le long terme, l'équilibre économique du contrat est souvent défavorable aux collectivités territoriales, qui ont rarement la capacité d'en assurer le suivi (III).

⁹⁰ Cour des comptes, *Communication à la Commission des finances de l'assemblée nationale : Les partenariats public-privé pénitentiaires*, octobre 2011, 143 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée, p. 369-417. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Un outil juridique innovant utilisé à des fins diverses

Le succès initial du contrat de partenariat repose sur sa capacité à assurer la gestion complète de toutes sortes d'équipements et de services publics, du financement à la construction, puis à la gestion et l'entretien.

A - Un type de contrat original qui s'est développé rapidement

Le contrat de partenariat est un contrat qui déroge aux règles classiques de la commande publique et son régime juridique s'est peu à peu précisé. Après une période de forte progression sur la période 2008-2012, encouragée par la mission d'appui aux partenariats publics privés (MAPPP), le nombre de contrats de partenariat signés par les collectivités locales s'est ensuite stabilisé.

1 - Un dispositif nouveau dans le champ de la commande publique

Contrairement aux autres formules de contrats existantes, le contrat de partenariat est un contrat global autorisant une personne publique à confier à un partenaire privé une mission incluant non seulement le financement, la construction ou la transformation, mais aussi l'entretien, la maintenance et la gestion d'ouvrages, de biens matériels ou immatériels concourant à l'exercice, par la personne publique, d'une mission de service public.

Les spécificités principales du contrat de partenariat sont les suivantes :

- à la différence des marchés publics, dans lesquels le partenaire privé intervient comme fournisseur ou prestataire de services ou de travaux définis par l'autorité publique, les contrats de partenariat s'exécutent sur le long terme (20 à 30 ans) ;

- au contraire des délégations de service public, la rémunération du titulaire d'un contrat de partenariat n'est pas substantiellement fondée sur les recettes d'exploitation de l'ouvrage ou du service mais repose sur le respect de critères de performance et de disponibilité des biens ;

- enfin, le contrat de partenariat se distingue du bail emphytéotique administratif (BEA), en ce sens que ce dernier permet essentiellement le transfert de droits à construire à un partenaire privé sur un terrain public et qu'il a en conséquence pour domaine de prédilection la construction, l'exploitation étant la plupart du temps limitée à la gestion de la maintenance et des installations. En outre, le BEA offre moins de flexibilité pour les recettes annexes, provenant des utilisateurs, et les financements innovants.

C'est un contrat dont la durée est déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements et/ou des modalités de financement retenues. La rémunération du titulaire privé est assurée par la personne publique au moyen de « loyers » portant distinctement sur l'investissement, le financement et la maintenance des ouvrages.

C'est par ailleurs un outil dérogatoire aux règles de la commande publique dès lors qu'il permet d'associer la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage entre les mains du partenaire privé et qu'il prévoit un mode de rémunération spécifique de ce dernier. Il doit en outre être précédé d'une évaluation préalable démontrant que les critères d'éligibilité ont été vérifiés parmi lesquels l'avantage comparatif du contrat de partenariat par rapport à d'autres montages juridiques.

2 - Un dispositif qui s'est précisé dans le temps

Contrat administratif aux termes de la loi, le contrat de partenariat a été créé par l'ordonnance du 17 juin 2004⁹². Concernant les collectivités territoriales, le dispositif est principalement codifié aux articles L. 1414-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'ordonnance du 17 juin 2004 conditionnait le recours au contrat de partenariat à l'existence de deux critères alternatifs (et non cumulatifs) : la complexité et l'urgence.

La loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat a introduit un troisième critère de nature à justifier le recours à ce dispositif,

⁹² Ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

celui de l'« efficience économique »⁹³. Elle ouvre également la possibilité de consentir des baux sur le domaine privé des personnes publiques pour une durée supérieure au contrat de partenariat et celle pour le partenaire privé de percevoir des recettes annexes venant en déduction de la redevance exploitation-maintenance. Elle introduit la notion de développement durable en tant que critère d'attribution attaché aux objectifs de performance, un aménagement de la cession de créances et une harmonisation avec la fiscalité de la commande publique.

La crise financière de 2008 a conduit à un nouveau réaménagement des contrats de partenariat sur certains aspects techniques, dans le cadre de la loi du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, mais surtout de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics-privés. Certaines dispositions du plan de relance ont ainsi permis de favoriser le recours au contrat de partenariat

Divers décrets et un arrêté du 2 mars 2009⁹⁴ sont par ailleurs intervenus pour préciser la procédure du recours aux contrats de partenariat. De même, l'arrêté du 16 décembre 2010 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 14 a introduit, à compter du 1^{er} janvier 2011, l'obligation de comptabiliser les contrats de partenariat dans les engagements hors bilan des collectivités locales.

Les règles juridiques concernant les collectivités territoriales sont désormais formalisées par la circulaire du 9 mai 2012⁹⁵.

Si l'outil que constitue le contrat de partenariat s'est précisé dans le temps, ce dispositif dérogeant aux règles habituelles de la commande publique a été dès l'origine assorti de garanties constitutionnelles.

⁹³ Il appartient à la personne publique de démontrer que le recours au contrat de partenariat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que d'autres formules contractuelles de la commande publique.

⁹⁴ Décrets du 2 mars 2009 complétant, les dispositions relatives à la passation de certains contrats publics et au compte rendu de leur exécution ; et pris en application du code général des collectivités territoriales et de l'article 48 de la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

Arrêté du 2 mars 2009 relatif à la méthodologie applicable à la mise en œuvre d'une procédure de passation d'un contrat de partenariat.

⁹⁵ Circulaire du 9 mai 2012 relative aux contrats de partenariat des collectivités territoriales.

Dans sa décision du 26 juin 2003⁹⁶, le Conseil constitutionnel a émis une première réserve d'interprétation en jugeant que l'utilisation des contrats de partenariat ne pouvait être généralisée, mais réservée uniquement à des situations répondant à des motifs d'intérêt général. De cette première réserve d'interprétation, le recours au contrat de partenariat ne pouvait initialement (ordonnance 17 juin 2004) être envisagé qu'au regard des critères de la complexité ou de l'urgence du projet.

Cette jurisprudence constitutionnelle consacre le caractère dérogatoire au droit commun du contrat de partenariat. Elle a été confirmée par la décision du 24 juillet 2008⁹⁷, rendue préalablement à la promulgation de la loi du 28 juillet 2008⁹⁸. Outre la censure d'une partie du dispositif de la loi précitée qui qualifiait d'« urgente » une série de projets et qui prévoyait la possibilité d'un conventionnement entre plusieurs collectivités territoriales, la juridiction suprême a précisé les trois critères d'éligibilité, en particulier le nouveau critère de l'efficacité économique.

L'intervention de la MAPPP a également contribué au développement des contrats de partenariat au sein des collectivités locales.

3 - Le rôle ambigu de la mission d'appui aux partenariats publics-privé

La MAPPP, organisme expert créé en octobre 2004 et rattaché au ministre chargé de l'économie et des finances, a constitué un outil essentiel de promotion des contrats de partenariat.

L'avis de la MAPPP reste facultatif pour les collectivités locales, contrairement aux contrats de partenariat passés par l'État. Ainsi, sur les 149 contrats de partenariat signés par les collectivités locales jusqu'au mois d'août 2014, un tiers a fait l'objet d'un avis de la MAPPP, ce qui est le cas de 11 des 29 contrats examinés dans le cadre de l'enquête.

La Cour relève l'ambiguïté de l'intervention de la MAPPP dont la compétence couvre à la fois des fonctions de conseil et d'évaluation, et des missions de promotion des contrats de partenariat. Cette ambiguïté apparaît à l'examen des avis rendus, ces derniers étant systématiquement

⁹⁶ Conseil constitutionnel, 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, considérant 18.

⁹⁷ Conseil constitutionnel, 24 juillet 2008, n° 2008-567 DC.

⁹⁸ Loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

favorables à l'option du contrat de partenariat, à l'exception, depuis 2005, de cinq d'entre eux qui ont reçu un avis négatif.

Lorsque l'avis de la MAPPP est sollicité, il permet le plus souvent à la collectivité non seulement de légitimer le recours au contrat de partenariat, mais aussi de justifier de l'opportunité du projet, quelle que soit sa soutenabilité ou sa faisabilité, comme dans le cas du port de la commune du Barcarès. Lorsque la mission donne un avis favorable assorti de recommandations ou de réserves, ces dernières ne sont pas toujours prises en compte par les collectivités qui ne retiennent et ne rapportent que les considérations de l'avis favorables au contrat de partenariat, comme pour le contrat de performance énergétique signé par la région Alsace⁹⁹ pour la gestion de lycées.

L'avis rendu par la MAPPP a pu être remis en cause par le juge administratif, ce qui pose la question de sa portée juridique. L'exemple du projet de « Biarritz Océan »¹⁰⁰ illustre cette interrogation. En effet, alors que la mission avait confirmé l'éligibilité du projet sur le fondement de la complexité, la cour administrative d'appel de Bordeaux¹⁰¹, puis le Conseil d'État¹⁰², ont infirmé cette analyse en considérant que le critère de complexité n'était pas rempli.

B - Un dispositif utilisé à des fins diverses

Les contrats de partenariat conclus par les collectivités locales offrent un panorama très varié, tant en ce qui concerne l'objet, le périmètre, la durée et l'enjeu financier des contrats. À cette hétérogénéité s'ajoute celle des collectivités concernées qui relèvent de strates démographiques très diverses et dont les contraintes budgétaires diffèrent.

Plus de 540 projets de contrats de partenariat ont été identifiés par la MAPPP depuis la publication de l'ordonnance de 2004. Au mois d'août 2014, les collectivités locales (149 contrats signés) représentent

⁹⁹ Outre un avis rendu sur une version antérieure du rapport d'évaluation préalable, la MAPPP a estimé qu'elle n'était « pas en mesure de valider l'analyse quantitative, faute de détails sur la manière dont les coûts ont été obtenus », en considérant cependant que ces derniers correspondaient « à des ordres de grandeur globalement acceptables ».

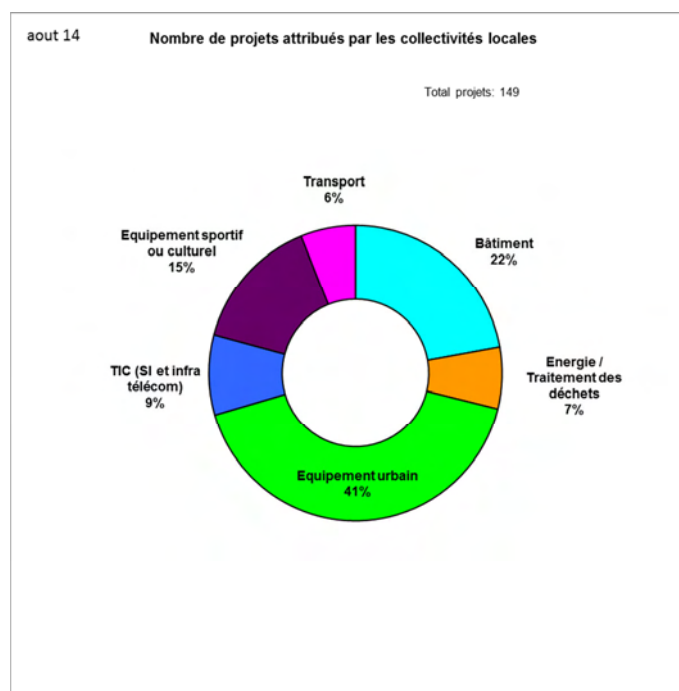
¹⁰⁰ Extension du musée de la mer et construction d'une cité du surf.

¹⁰¹ CAA Bordeaux, 26 juillet 2012, Saint-Cricq, req. N° 10BX02109.

¹⁰² Conseil d'État, 30 juillet 2014, N° 363007.

75 % des contrats signés contre 25 % pour l'État (51 contrats signés). Les contrats signés au niveau local se répartissent en 6 catégories (situation en août 2014).

Graphique n° 1 : répartition sectorielle des contrats signés par les collectivités locales



Source : MAPPP

La majeure partie des contrats relève du domaine de l'équipement urbain (41 % des contrats) qui intègre les contrats relatifs à l'éclairage public, soit 60 projets sur 149.

Quoique l'on constate une prépondérance de l'éclairage public, l'objet des contrats signés, comme leur périmètre, sont très variés. Ainsi, un contrat identifié comme relevant de l'éclairage public peut également inclure la signalisation lumineuse tricolore, les illuminations festives, voire la mise en valeur du patrimoine architectural par la lumière ou la vidéo-production.

Il n'y a pas de corrélation entre l'objet et le périmètre d'un contrat et la collectivité publique qui en assure le portage. Les contrats relatifs à

l'éclairage public sont toutefois essentiellement portés par les communes qui sont à l'origine de 64 % de l'ensemble des contrats signés, tous objets confondus.

Tableau n° 1 : répartition des contrats selon le type de collectivités

	Régions	Conseils généraux	Communautés urbaines et d'agglomération	Syndicats	Communes
En % par rapport aux CP signés	7%	15%	9%	5%	64%

Source : MAPPP

Les 29 contrats examinés dans le cadre de l'enquête de la Cour sont représentatifs de la diversité des situations rencontrées au niveau national. Ils concernent des domaines très différents : éclairage public (neuf contrats), diverses constructions (groupes scolaires, hôtel de ville, ensembles sportifs et culturels, voirie, marina et port de plaisance, centre nautique, stades), ou divers services (contrats de performance énergétique, sécurité des espaces publics, haut-débit, système d'information multimodale).

Se dégagent deux sous-ensembles spécifiques : d'une part, les contrats relatifs à l'éclairage public (le tiers des contrats) et, d'autre part, les grands stades (Lille, Marseille et Nice) qui représentent de loin les montants d'investissement les plus importants.

Le projet « Grand stade » porté par Lille Métropole Communauté Urbaine concerne le financement, la conception, la construction, la maintenance et l'exploitation d'un stade multifonctionnel de l'ordre de 50 000 places. Outre l'accueil des matches de l'équipe de football locale, cet équipement est également voué à celui de toutes compétitions sportives et manifestations culturelles ou de loisirs. À Marseille, le contrat porte uniquement sur la reconfiguration du stade vélodrome pour couvrir les tribunes et augmenter sa capacité (à 67 000 places). À Nice, le contrat a pour objet la construction et l'exploitation d'un stade d'une capacité de 35 000 places, destiné à héberger le club résident ainsi que des activités réalisées sous la responsabilité du prestataire (concerts, activités de divertissement diverses, congrès et séminaires). Le programme immobilier d'accompagnement intègre au contrat la réalisation d'un centre commercial dont les revenus qui seront perçus par les investisseurs constituent le vrai centre de gravité économique de l'opération.

À cette hétérogénéité des objets et des périmètres s'ajoutent celles de la durée des contrats et des enjeux financiers.

La durée des contrats signés varie de 10 ans pour le système d'information multimodale en région Alsace à 32 ans pour la réalisation et l'exploitation du Théâtre de l'Archipel à Perpignan. Seuls les contrats relatifs à l'éclairage public se caractérisent par une durée uniforme, de l'ordre de 20 ans.

Enfin, le montant des investissements varie entre quelques millions d'euros (système d'information multimodale de la région Alsace) et plusieurs centaines de millions d'euros pour les stades de Lille, Marseille et Nice qui constituent les investissements les plus significatifs. La valeur moyenne d'un contrat de partenariat au niveau local ressort à 26 M€, contre environ 250 M€ pour l'État.

C - Des enjeux financiers globalement limités, mais parfois très significatifs pour certaines collectivités

Selon les données disponibles (issues de la MAPPP), le montant cumulé des investissements réalisés en contrats de partenariat (État et collectivités locales) s'établit, depuis 2005, à 14,7 Md€. Les 149 contrats signés par les collectivités territoriales sur 10 ans représentent 27 % du montant total des investissements concernés, soit 4,1 Md€.

Tableau n° 2 : montants des investissements en crédits de paiement par types de collectivités et secteurs d'activités (en M€)

Collectivités	Bâtiment	Culture	Energie	Equip. Urbain	Sport	TIC	Transport	Total
Régions	185		61			225		471
Conseils généraux	783			219		162	54	1 218
CA et CU (*)				90	558		53	701
Communes	115	158	3	503	682		109	1 570
Syndicats			45	62				107
Total	1 083	158	109	874	1 240	387	216	4 067

(*) Communautés d'agglomération et urbaines

Source : MAPPP

Si l'on évalue l'investissement des administrations publiques locales à environ 70 Md€ par an, dont les trois quarts sont dus à des collectivités locales, soit près de 55 Md€ par an (550 Md€ sur 10 ans), les

investissements réalisés en contrats de partenariat représentent une part encore faible de la commande publique locale.

Cependant, la somme de 4,1 Md€ ne tient pas compte des apports publics directs et des coûts d'emprunt. Or le contrat de partenariat intègre, outre le montant d'investissement restant à financer, des coûts de financement, de maintenance et d'exploitation.

L'exemple du stade de Marseille illustre l'importance des coûts purement financiers par rapport aux autres éléments du contrat, et notamment au coût d'investissement.

Tableau n° 3 : coût du stade de Marseille (en M€ courants)

(en millions d'euros)	Stade Vélodrome Marseille (30 ans)
Coût d'investissement initial (1)	268 M€
Financement (2)	163 M€
<i>dont subventions publiques commune (3)</i>	<i>43 M€</i>
<i>dont autres subventions publiques</i>	<i>90 M€</i>
<i>dont recettes programme immobilier</i>	<i>30 M€</i>
Montant à financer (MAF) (4) = (1) - (2)	105 M€
Redevance d'investissement sur la durée du contrat (5)	278 M€
Coût de financement (6) = (5) - (4)	173 M€
Coût d'exploitation sur la durée du contrat (7)	730 M€
Recettes d'exploitation garanties sur la durée du contrat (8)	500 M€
Coût brut pour la ville (9) = (3) + (5) + (7)	1 051 M€
Coût net pour la ville (10) = (9) - (8)	551 M€

Source : Cour des comptes

La diversité des périmètres et la complexité des modèles financiers utilisés expliquent la difficulté d'établir des comparaisons entre des opérations réalisées par ailleurs sur des durées très différentes. Indépendamment de ce constat, les procédures et les analyses mises en œuvre par les collectivités locales pour recourir au contrat de partenariat ne sont pas transparentes dans la plupart des cas.

II - Une insuffisance d'analyse et de mise en concurrence qui favorise le choix et l'attribution du contrat de partenariat

Le contrat de partenariat est souvent préféré aux formules classiques de la commande publique à partir d'une évaluation préalable orientée qui repose souvent sur une analyse comparative biaisée, tant en ce qui concerne l'analyse des risques et de la performance que des conditions financières. Cet *a priori* favorable influe sur les modalités d'attribution des contrats.

A - Des évaluations préalables insuffisantes

Clef de voûte du dispositif, l'évaluation préalable doit en premier lieu permettre de vérifier que le projet répond à l'un des trois critères juridiques d'éligibilité (complexité, urgence et efficience économique), ces trois critères étant alternatifs et non pas cumulatifs. L'évaluation préalable doit également expliciter les motifs d'ordre économique, financier, juridique et administratif qui permettent à la personne publique de justifier l'avantage comparatif d'une solution en contrat de partenariat par rapport aux autres solutions contractuelles. Parmi ces motifs, la valorisation de la répartition des risques joue un rôle essentiel.

1 - Le critère de complexité est très largement privilégié, mais rarement établi

Les 29 contrats examinés sont tous fondés sur le critère de complexité. Celle-ci n'est pour autant pas réellement démontrée alors même que l'assistance à maîtrise d'ouvrage permet de lever cet obstacle dans le cadre d'un marché classique.

Le critère de la complexité apparaît surtout et avant tout comme un moyen, d'une part, de légitimer *a priori* le recours à la procédure du dialogue compétitif pour la passation du contrat de partenariat et, d'autre part, de justifier l'externalisation de la maîtrise d'ouvrage.

Certains projets ne remplissent manifestement pas ce critère, telle la construction d'un complexe aquatique ou d'un hôtel de ville qui

constituent des équipements courants dont de nombreuses collectivités sont dotées. C'est également le cas du contrat signé par le département des Hauts-de-Seine pour la reconstruction d'un collège. Les circonstances exceptionnelles auxquelles aurait tenu la complexité du projet, à savoir des délais contraints, la nécessité de dépolluer le site et le plan de charge des effectifs de la collectivité justifiant leur indisponibilité, n'ont d'ailleurs pas été considérées comme étant établies par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

Un constat de même nature s'impose pour les contrats signés par les communes d'Autun et de Digoïn dans le domaine de l'éclairage public. La complexité de l'opération n'est pas démontrée, les arguments développés étant par ailleurs transposables à de nombreux investissements publics locaux.

Dans un seul cas, celui du Grand stade de Lille, le critère de l'urgence a été invoqué, en sus de la complexité du projet. Consultée pour avis, la MAPPP n'a retenu que le critère de complexité.

2 - Les analyses comparatives reposent souvent sur des hypothèses contestables, favorables au contrat de partenariat

Sur le fondement des dispositions de l'article L. 1414-2 du CGCT, l'analyse comparative entre les différentes options juridiques susceptibles d'être retenues se limite, dans tous les cas examinés, à la comparaison entre deux options, essentiellement celle du contrat de partenariat avec celle de la maîtrise d'ouvrage publique.

Certaines analyses n'appellent pas de telles critiques, comme par exemple celle réalisée par le département de la Manche pour la passation de son contrat de performance énergétique au profit de 20 collèges. Néanmoins, la grande majorité d'entre elles repose sur des hypothèses contestables favorisant systématiquement le choix du contrat de partenariat, en minimisant notamment son surcoût par rapport à une autre option.

L'évaluation préalable apparaît dès lors comme un moyen de valider un choix *a priori* de la collectivité en faveur du contrat de partenariat. Dans le cas de l'éclairage public de la commune de Bougival, l'analyse comparative conclut à la supériorité du contrat de partenariat alors que des critères déterminants de comparaison entre les diverses options font défaut, telle l'absence d'étude d'impact des différents schémas en termes de performance et de développement durable, ou

d'évaluation des coûts de financement qui est pourtant essentielle à ce stade de la procédure.

Le rapport d'évaluation préalable du contrat de partenariat de la commune d'Hérouville Saint-Clair, signé dans le domaine de l'éclairage public et de la signalisation lumineuse tricolore, présente comme acquise la supériorité du contrat de partenariat sur les autres solutions juridiques sans en démontrer l'avantage comparatif, ni la complexité alléguée.

De même, le rapport d'évaluation préalable du projet d'extension du port de la commune du Barcarès est systématiquement favorable à l'option du contrat de partenariat. Pour autant, l'évaluation méconnaît la question déterminante de la faisabilité environnementale du projet s'agissant de l'extension d'un port de plaisance dans une zone de risques naturels précisément identifiés et cartographiés. En octobre 2014, la commune a renoncé à recourir au partenariat public-privé.

L'analyse comparative réalisée dans le département des Hauts-de-Seine pour la reconstruction d'un collège se caractérise par des incohérences et des imprécisions, voire des erreurs de définition, favorisant la solution du contrat de partenariat. Outre l'absence de prise en compte du critère de la performance dans la comparaison, l'analyse du partage des risques est d'autant plus contestable qu'ils ne sont pas précisément identifiés. La comparaison du coût global est par ailleurs biaisée en raison d'une surestimation des délais et de certains coûts en maîtrise d'ouvrage publique, outre leur évaluation approximative.

Dans certains cas, des évaluations préalables ont été réalisées sans qu'elles soient en rapport avec l'objet voire le périmètre du contrat finalement signé, ce qui fausse le bilan coûts-avantages de l'analyse comparative.

Ainsi, à Nogent-sur-Seine, alors que l'évaluation préalable portait sur la restructuration et l'extension du musée Dubois-Boucher et retenait un périmètre de quatre sites, le contrat finalement signé a porté sur le transfert, la restructuration et l'agrandissement du musée sur un seul site.

De même, le contrat de partenariat signé pour la réalisation du centre intercommunal d'action sociale (CIAS) du Val de Gers porte sur une durée de 30 années alors que l'évaluation préalable chiffre le coût du projet sur une durée de 20 ans.

Un cas a également été identifié où l'obligation de réaliser une évaluation préalable a été contournée. Ainsi, la commune de Bruges, a délibérément choisi le bail emphytéotique administratif (BEA) pour la construction d'un ensemble d'équipements publics dont un groupe

scolaire alors que le contrat s'apparente en tous points à un contrat de partenariat relevant des articles L. 1414-1 et suivants du CGCT. Ce choix lui a ainsi permis de s'affranchir de l'obligation de réaliser une évaluation préalable.

Les avis de la MAPPP ne permettent pas pour autant d'améliorer la qualité des évaluations préalables. Il arrive que cet avis porte sur une version du rapport d'évaluation préalable qui n'est pas la version définitive (contrat de performance énergétique de la région Alsace). Il peut également être rendu tardivement, postérieurement à la délibération du conseil municipal ayant décidé de recourir au contrat de partenariat. Dans d'autres cas, un avis favorable a pu être rendu alors qu'il ne prend pas en compte les éléments financiers (région Alsace dans l'exemple précité) ou des aspects déterminants du projet (autorisations administratives conditionnant l'extension du port de plaisance du Barcarès en raison des contraintes urbanistiques et environnementales).

3 - La répartition des risques joue souvent en faveur du dispositif

Dans son enquête sur les partenariats public-privé pénitentiaires de 2011, la Cour avait relevé le rôle décisif du levier que constitue le mécanisme de la valorisation des coûts liée à la répartition des risques, qui joue en faveur du montage en partenariat public-privé. Nombre d'évaluations préalables relatives aux contrats de partenariat passés par les collectivités territoriales confirment ce constat.

En effet, le recensement et la répartition des risques encourus sont d'autant plus déterminants qu'ils impactent directement l'ensemble des coûts prévisionnels actualisés, dont l'addition donnera pour chacune des options envisagées une « valeur actuelle nette (VAN) » calculée sur la durée prévisible du contrat, avant et après prise en compte des risques.

Avant prise en compte des risques, l'actualisation des coûts est souvent défavorable au contrat de partenariat, ce qui s'explique par la nécessité de rémunérer des fonds propres mobilisés¹⁰³ et par un recours à l'endettement dans des conditions moins favorables qu'une collectivité publique en direct. À l'inverse, l'actualisation des coûts après prise en compte du risque redevient favorable au contrat de partenariat.

¹⁰³ Pour le stade vélodrome à Marseille, les fonds propres ont été rémunérés à hauteur de 13,5 %.

Or les matrices de répartition des risques censées justifier de manière objective le recours au contrat de partenariat présentent des insuffisances et peuvent reposer sur des données non justifiées et sujettes à caution.

Ainsi, les simulations financières réalisées avant valorisation des risques, sur une période de trente ans, pour la réalisation, le financement et la maintenance immobilière du projet « Biarritz Océan » mettaient en évidence un contrat de partenariat plus onéreux de près de 6 % par rapport à l'option de la maîtrise d'ouvrage publique. La simulation financière intégrant la valorisation des risques modifie radicalement les données et fait alors apparaître un coût supplémentaire de 4,76 M€ en maîtrise d'ouvrage publique et un gain de 1,25 M€ pour le contrat de partenariat.

À Montauban, c'est également la répartition des risques qui est à l'origine du choix de la solution du contrat de partenariat relatif à la construction d'un complexe aquatique, l'actualisation des coûts après prise en compte des risques devenant favorable à cette option. Or la répartition des risques effectuée dans le cadre de l'évaluation préalable ne repose pas sur des données identifiables, certains risques n'étant par ailleurs pas pris en compte.

Dans le cas du centre intercommunal d'action sociale du Val de Gers, le surcoût imputable au risque de surdimensionnement des équipements a été évalué à 9 % du montant HT des travaux dans l'option maîtrise d'ouvrage publique alors qu'il n'apparaît pas dans l'hypothèse du contrat de partenariat. Il en est de même du risque de surcoût pour avenants et actions contentieuses, estimé à 1 % du montant HT des travaux dans le contrat de partenariat contre 7 % en MOP, mais réévalué à 2 % par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées.

B - Une méconnaissance des règles de la concurrence souvent relevée dans la procédure d'attribution des contrats

Les conditions de mise en œuvre de la procédure du dialogue compétitif, au stade de la phase d'attribution du contrat, sont parfois méconnues.

1 - La traçabilité du dialogue compétitif n'est pas toujours assurée

Le dialogue compétitif, engagé par la collectivité au terme de la procédure de sélection des candidatures qui suit l'avis public d'appel à candidature, a pour objet de permettre aux opérateurs d'affiner leur proposition, et à la collectivité de préciser son projet. Le dialogue ne doit pas conduire à modifier les caractéristiques initialement présentées dans l'avis d'appel à concurrence. Sous cette réserve, il peut porter sur l'ensemble des aspects techniques, juridiques et financiers du projet.

Les modalités d'organisation et le déroulement du dialogue compétitif sont encadrés par la charte du dialogue compétitif du 18 janvier 2007, dont l'objectif est de garantir la confidentialité et l'égalité de traitement lors des échanges avec les candidats.

Si certaines procédures d'attribution respectent les dispositions de cette charte, comme par exemple à Perpignan pour le théâtre de l'Archipel, la traçabilité du dialogue compétitif n'est pas garantie pour bon nombre de projets et ne permet pas de s'assurer que la procédure mise en œuvre est transparente et non discriminatoire.

C'est notamment le cas dans le département des Hauts-de-Seine (projet de reconstruction d'un collège), les documents produits ne permettant pas de s'assurer que la sélection des candidats admis à participer au dialogue compétitif a respecté les critères mentionnés dans l'avis d'appel public à concurrence. Par ailleurs, la procédure n'a pas permis de prévenir le conflit d'intérêt impliquant un des assistants à la maîtrise d'ouvrage et le maître d'œuvre du candidat finalement retenu. Les procès-verbaux détaillant les séances, prévus par le règlement de consultation et signés par les participants, n'ont pu être produits.

Dans le cadre du transfert et de la restructuration du musée Dubois-Boucher à Nogent-sur-Seine, l'absence de compte-rendu des réunions ne permet pas de connaître le contenu des échanges entre la collectivité et les candidats ni d'apprécier si les principes d'égalité de traitement ont été respectés.

En matière d'éclairage public, l'annulation par le juge administratif du contrat de partenariat passé par la commune de Sevrans est motivée par la décision du conseil municipal de choisir comme titulaire un groupement retenu dans le dialogue compétitif alors qu'il ne remplissait pas les exigences professionnelles requises.

2 - Les principes d'égalité de traitement et de transparence des procédures sont parfois méconnus durant la phase de l'analyse des offres

Dans ce domaine, la procédure des contrats de partenariat n'apporte pas de sécurité juridique supplémentaire par rapport aux procédures classiques de la commande publique. La transparence des procédures n'est pas toujours garantie en raison d'insuffisances manifestes, susceptibles d'entraîner des risques juridiques : indexation irrégulière des marges financières, variantes proposées non autorisées par le règlement de la consultation et opacité de la notation des offres du fait notamment du manque de précision sur les éléments d'appréciation des critères de notation.

Des dérives spécifiques ont été relevées en matière d'éclairage public, secteur où la procédure du dialogue compétitif est souvent précédée d'une offre spontanée (autorisée par la réglementation) effectuée en liaison avec un ancien titulaire de marché. Des délais très brefs de mise en concurrence et une connaissance antérieure des besoins par le bénéficiaire du contrat ont conduit à évincer de nombreux candidats. Dans certains cas, l'analyse très sommaire des besoins a donné toute latitude au candidat d'offrir un produit « standard ». De même, certains avis d'appel à la concurrence ne comprennent pas les mentions essentielles requises, comme le délai d'exécution. L'éclairage public est également un secteur où l'on retrouve souvent les mêmes attributaires.

L'exemple de la commune de Bruges illustre la méconnaissance des principes d'égalité de traitement des candidats. En effet, le bouleversement des conditions économiques de l'opération en raison d'une modification substantielle du périmètre de l'offre par rapport au règlement de la consultation (construction en plus d'une chaufferie biomasse) aurait dû conduire la commune à reprendre toute la procédure du dialogue compétitif et à relancer la procédure d'appel d'offres.

Pour le Grand Stade de Lille, la multiplication du nombre de critères de notation des offres dans les règlements de consultation (7 critères et 33 sous-critères) et les changements tardifs dans la pondération de chacun d'entre eux, a entraîné un bouleversement du classement des offres, amenant la chambre régionale des comptes à souligner l'opacité de la notation.

3 - Des risques juridiques dus à l'assistance à maîtrise d'ouvrage

Indépendamment des irrégularités susceptibles d'affecter les conditions même de passation du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (commune de Bougival¹⁰⁴), l'intervention de l'assistance à maîtrise d'ouvrage peut fausser la concurrence.

C'est notamment le cas dans le secteur de l'éclairage public. Ainsi, dans le cas d'Autun, un membre du groupement était par ailleurs le titulaire du marché d'éclairage public de la ville depuis plusieurs années. L'offre qui a finalement été retenue comportait des passages entiers du rapport d'évaluation préalable rédigé par l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. La brièveté du délai accordé aux entreprises concurrentes pour déposer une première offre a également favorisé l'entreprise qui connaissait déjà le dossier pour avoir déposé l'offre spontanée. Il en a résulté une asymétrie d'informations de nature à fausser l'équilibre de la mise en concurrence, expliquant l'avantage pris par le groupement dans l'appréciation des critères techniques au moment de l'évaluation de l'offre finale.

La commune de Thouaré-sur-Loire a également eu recours au même partenaire contractuel comme assistant à maîtrise d'ouvrage aux différents stades du projet de construction d'un hôtel de ville (évaluation, aide à la passation, suivi d'exécution) alors que cette pratique est déconseillée dès lors qu'elle comporte un risque de contrevenir aux principes d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Outre l'irrégularité du processus de choix de l'AMO liée à la modification des critères d'analyses des offres en cours de procédure sans information des soumissionnaires, l'entreprise finalement retenue par la commune n'est autre que l'AMO. Son avantage concurrentiel a résulté d'informations financières privilégiées qui n'ont pas été portées à la connaissance des autres candidats, tels le versement par la commune d'une subvention d'investissement (727 600 €) au titre du contrat de partenariat et la connaissance de revenus liés à la vente du terrain. Or la vente du foncier a été intégrée dans l'option contrat de partenariat pour présenter son intérêt, mais a été omise au titre de la maîtrise d'ouvrage publique. Sa réintégration remet en cause le bilan coût-avantage favorable

¹⁰⁴ La négociation entreprise par la commune pour le choix de l'AMO est irrégulière à un double titre : d'une part, cette possibilité n'était prévue ni dans l'avis d'appel à concurrence, ni dans le règlement de la consultation ; d'autre part, la négociation a été engagée dans une situation de conflits d'intérêts.

au contrat de partenariat. La modification substantielle du périmètre du projet en cours de procédure accentue enfin les dérives constatées.

Souvent déséquilibrés dès le stade de la passation, les contrats ne paraissent pas plus favorables aux collectivités sur le long terme.

III - Un risque de rupture de l'équilibre du contrat sur le long terme et un suivi insuffisant

Du fait de leur durée d'exécution très longue, l'efficience des contrats de partenariats reste encore difficilement évaluable, à l'aune de dispositifs contractuels dont certains sont, dès l'origine, peu protecteurs des intérêts de la personne publique. La situation s'aggrave souvent en cours d'exécution, faute de maîtrise du dispositif par les collectivités.

A - Des contrats ne protégeant pas toujours les intérêts de la personne publique

1 - Des clauses obligatoires non prévues dans les contrats

L'article L. 1414-12 du CGCT prévoit 12 clauses obligatoires qui doivent impérativement figurer dans le contrat de partenariat. Alors que leur absence est une cause de nullité du contrat, certains documents contractuels omettent certaines de ces clauses obligatoires.

Il en est ainsi dans le contrat de partenariat signé pour le transfert et la restructuration du musée Dubois-Boucher à Nogent-sur Seine qui ne prévoit pas de dispositions sur les obligations de l'opérateur privé pour le respect de l'affectation des ouvrages et équipements au service public. Un constat identique s'impose pour le centre nautique de Montauban où la question de la continuité du service public en cas de défaillance du titulaire du contrat relatif au complexe aquatique n'est pas traitée. En outre, le contrat ne contient pas de dispositions précises sur l'engagement du titulaire d'attribuer à des petites et moyennes entreprises (PME) certaines prestations.

Dans d'autres cas, bien que prévues au contrat, les clauses obligatoires ne sont pas respectées. Ainsi, l'engagement du titulaire du

contrat de partenariat signé avec la commune d'Hérouville Saint-Clair pour son éclairage public de confier directement ou indirectement l'exécution d'une partie du contrat à des PME (obligation de sous-traitance) n'est pas respecté sur plusieurs exercices. À défaut d'avoir appliqué les pénalités contractuelles liées au non-respect de cet engagement, la commune a modifié par avenant les clauses relatives au recours aux PME.

Plus généralement, alors que la clause sur les modalités de contrôle de l'exécution du contrat par la personne publique, obligatoire de par la loi, doit notamment porter sur le contrôle des objectifs de performance, particulièrement en matière de développement durable, ces modalités de contrôle ne sont pas précisées dans les documents contractuels, le contrat de partenariat ne prévoyant pas par ailleurs de pénalités pour sanctionner le partenaire privé en cas de non-respect des objectifs de performance.

2 - Des clauses contractuelles déséquilibrées

L'une des spécificités du contrat de partenariat est de transférer des charges et des risques de la personne publique vers la personne privée qui se doit de réaliser des objectifs de performance sanctionnés par des pénalités. L'équilibre de l'opération est susceptible d'être affaibli par un dispositif contractuel inapproprié.

Cette remise en cause peut résulter de clauses financières imprécises et incohérentes, telle l'indexation du coût de l'investissement sans que le contrat ne précise les éléments permettant son calcul. De même, la prise en compte dans la formule de révision du loyer relatif aux frais de gestion de l'indice national du bâtiment « BTO1 » (travaux publics) au lieu d'un indice relatif au prix des services apparaît inadaptée.

L'imprécision des clauses financières peut avoir des conséquences négatives pour la collectivité territoriale. C'est le cas d'une commune qui, pour ne pas avoir encadré le périmètre financier de l'opération, a dû supporter un coût supplémentaire de 1,9 M€ du simple fait de l'actualisation contractuelle du coût de la construction.

Les mécanismes de sanctions et de pénalités constituent des clauses obligatoires en matière de contrat de partenariat, l'existence d'un mécanisme incitatif de pénalités pouvant même constituer l'un des critères de jugement des offres finales. Mais leur plafonnement est de nature à réduire significativement leur caractère incitatif.

Ainsi, les contrats fondés sur des objectifs de performance énergétique assignés au partenaire privé prévoient des mécanismes de pénalités s'ils ne sont pas atteints. Ces pénalités ont été tardivement appliquées comme à Bougival, où les engagements portant sur les consommations énergétiques n'ont pas été respectés.

Dans une autre commune (Longjumeau), le plafonnement des pénalités du partenaire privé¹⁰⁵ rend peu contraignant le dispositif contractuel.

Le contrat de performance énergétique passé en région Alsace prévoit que le non-respect de l'objectif de performance en termes de consommations énergétiques entraîne des pénalités pour le partenaire privé, les critères environnementaux étant déterminants pour l'équilibre de l'opération. Or ces pénalités sont plafonnées par an (700 K€) et sur la durée du contrat (5 M€) d'une part et sont calculées sur la base de la surconsommation en volume multipliée par le prix – non révisable – de l'énergie de 2007, d'autre part. La mise en place de ce double plafond limite nettement les engagements du titulaire sur la performance énergétique des travaux.

D'autres clauses contractuelles paraissent peu opérantes.

C'est notamment le cas de la ville d'Autun dont le contrat de partenariat prévoit que les frais de remplacement du matériel d'éclairage public dégradé demeurent à la charge de la ville si l'auteur de la dégradation n'est pas identifié, ce qui est le cas le plus fréquent. De même, le contrat prévoit une sanction, déjà symbolique dans son montant, dans l'hypothèse où le taux de vétusté des installations en fin de contrat serait supérieur au taux de vétusté de ces installations en début de contrat. Or, compte tenu de la vétusté constatée des installations en début de contrat et de la durée contractuelle de dix-sept ans, il est peu probable que la ville récupère un parc d'éclairage public plus vétuste que celui constaté *ab initio*. Ce mécanisme de sanction apparaît donc peu efficient.

L'imprécision de la rédaction des clauses contractuelles a conduit la commune de Sevrans, suite à l'annulation du contrat par le juge administratif pour manquement au droit de la commande publique, à passer un protocole transactionnel avec le titulaire et à lui verser une

¹⁰⁵ Le contrat d'éclairage public prévoit que les pénalités susceptibles d'être appliquées viendront en diminution de certains loyers (maintenance courante, grosses réparations / renouvellement et partiellement loyer financier). Or, le montant des compensations susceptibles d'être obtenues par la commune à ce titre, est plafonné, en l'espèce à 10 % du montant HT du loyer annuel.

indemnisation élevée. La commune a notamment rencontré de réelles difficultés pour calculer précisément le montant de cette indemnité, faute de justificatifs et de connaissance du coût réel du contrat.

3 - Les limites du dispositif contractuel de partage des risques en cours d'exécution

La répartition des risques entre la personne publique et la personne privée peut se limiter au cours d'un dialogue compétitif à un tableau très sommaire sans clauses contractuelles permettant d'en préciser le partage des conséquences financières entre les parties dans le temps.

Ainsi, les risques sont souvent assumés par les seules collectivités ou répercutés entièrement par l'ensemble des partenaires privés signataires des contrats, dans le cadre de relations qui peuvent être triangulaires : collectivité, opérateur et autres parties prenantes (club sportif, consortium immobilier). C'est le cas de la convention liant la communauté urbaine de Lille Métropole et le club résident qui prévoit que la communauté urbaine recevra une redevance d'utilisation du stade tandis que le club percevra les recettes de billetterie. Or la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie a constaté que le risque d'exploitation sera en réalité assumé par la collectivité publique.

Dans certaines circonstances, le risque pris par le titulaire apparaît faible en regard des pénalités et des incitations au respect des objectifs. C'est le cas du département des Hautes-Pyrénées qui supporte le risque d'exploitation du contrat de partenariat signé dans le domaine du haut-débit. La maîtrise de ce risque dépend en réalité de la capacité de l'exploitation à générer un total de 66 M€ HT de recettes sur 20 ans, soit un montant annuel de recettes compris entre 2,2 M€ HT en 2013 et 3,5 M€ en fin de période. Cependant, le risque garanti contractuellement par le titulaire n'est que de 200 000 € par an jusqu'au deuxième exercice et de 312 000 € par an à partir du troisième exercice. Le département supporte en conséquence l'essentiel du risque commercial et s'est ainsi engagé à compenser l'insuffisance des recettes attendues en sus de sa contribution obligatoire de 66,5 M€ sur la durée du contrat (20 ans).

Certains contrats, minoritaires, se caractérisent par l'absence d'annexe permettant d'identifier avec précision le partage des risques entre la personne publique et la personne privée, contrairement à la présentation retenue dans l'évaluation préalable. La disparition de la matrice des risques et la dispersion dans le document contractuel des dispositions relatives au partage des risques nuisent à la lisibilité du

dispositif et à la capacité de la collectivité de vérifier, en cours d'exécution du contrat, l'équilibre du partage des risques et leur conformité par rapport à l'évaluation préalable.

Au-delà des clauses contractuelles, les collectivités ne maîtrisent pas toujours l'exécution des contrats.

B - Une efficience difficilement mesurable et des risques pour les collectivités en raison d'un suivi insuffisant des contrats

Du fait de son insuffisante maîtrise par les collectivités, le contrat de partenariat ne s'avère pas pleinement efficient et peut même avoir un impact important à long terme sur leurs budgets.

1 - La mise en œuvre des contrats par les collectivités est souvent déficiente

Dans la phase d'exécution des contrats, la clause relative aux modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat est obligatoire en application des dispositions de l'article L. 1414-12 du CGCT.

Cependant les collectivités ne se dotent pas des moyens techniques et humains nécessaires. Or ces contrats sont complexes et nécessitent que soient affectés à leur suivi des agents suffisamment formés et que la collectivité dispose d'un dispositif de contrôle interne efficace.

Ce manque d'expertise se retrouve dès la passation du contrat. Ainsi, la ville de Marseille n'a qu'un chef de projet à plein temps pour suivre l'opération du Grand stade, ce qui la rend très dépendante de son assistant à maîtrise d'ouvrage qui a cumulé les missions liées à la programmation, à l'assistance technique au montage du contrat puis au suivi juridique et financier du contrat. L'expertise de la collectivité était d'autant plus requise que le secteur est peu concurrentiel. Dans le cas du stade vélodrome, c'est même le partenaire qui commande et paye son audit.

Le suivi d'exécution peut conduire à relever l'absence de production par le cocontractant d'un rapport annuel, contrairement aux exigences contractuelles, comme dans le cas du contrat de performance

énergétique du département de la Manche. Le rapport peut également être produit tardivement et/ou ne pas être porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

De même, le rapport d'activité que le titulaire doit adresser à la personne publique peut ne pas respecter les exigences législatives et réglementaires issues des dispositions des articles L. 1414-14 et R. 1414-8 du CGCT. Ainsi, la rédaction ambiguë de ces clauses conduit le titulaire du contrat de partenariat conclu avec la ville de Rouen en matière de sécurité des espaces publics à produire des rapports d'activité et des tableaux de bord trimestriels insuffisants. Ces documents ne permettent pas à la commune d'exercer son contrôle dans des domaines essentiels de l'économie du contrat, notamment sur les recettes annexes perçues par le partenaire privé et sur le respect des obligations de sous-traitance.

Plus de trois ans après la mise en service d'un EHPAD, le CIAS du Val de Gers n'était toujours pas en mesure de contrôler l'application des clauses relatives à l'entretien du bâtiment, en l'absence de production de rapport d'activité par le titulaire du contrat. C'est également le cas pour la commune de Bussy-Saint-Georges plusieurs années après la passation de son contrat d'éclairage public.

Dans un autre cas de contrat d'éclairage public, un rapport annuel a bien été produit par le titulaire mais n'a toujours pas été soumis à l'appréciation de l'assemblée délibérante plus de deux ans après la signature du contrat.

2 - Une efficience et des coûts difficiles à établir

En raison tout d'abord du caractère récent de nombre de contrats (par exemple la livraison du stade vélodrome à Marseille n'a eu lieu qu'en juillet 2014), le recul est encore insuffisant en termes d'exécution pour en mesurer l'efficience, s'agissant par ailleurs de contrats sur le long terme. La difficulté d'établir un bilan résulte également de la complexité des modèles financiers utilisés, à laquelle s'ajoute l'extrême diversité des périmètres. De même, l'évaluation sur le long terme de la performance de contrats mal négociés à l'origine sera conditionnée par la passation d'avenants : la MAPPP a ainsi relevé que 97 % des contrats sont renégociés (principalement pour des ajustements de périmètres, des termes financiers et/ou des objectifs de performance).

L'absence d'outils fiables de comparaison entre les différents modes de gestion déléguée et la difficulté de comparer un bilan attendu

d'un projet réalisé en contrat de partenariat avec celui d'une procédure classique que la personne publique n'a pas lancée, limitent également la mesure de l'efficacité de tels contrats.

La question se pose en effet de savoir dans quelle mesure une comparaison pertinente peut être effectuée entre un loyer annuel global de 800 000 € lié à un contrat de partenariat et la charge antérieure, au titre de l'éclairage public, de 450 000 € en fonctionnement et en investissement (cas du contrat d'éclairage public de la ville de Longjumeau). Du point de vue financier, la formule du contrat de partenariat est indiscutablement plus onéreuse qu'un remboursement d'emprunt contracté directement par la commune. Cependant, cette dernière solution ne garantit pas le renouvellement du parc existant dans un délai relativement court et un niveau de maintenance à la hauteur des performances attendues. Aussi, la réponse à cette interrogation dépend étroitement de la capacité de la collectivité à mettre en place un dispositif et des moyens adaptés pour assurer un contrôle efficace du partenaire privé.

D'ores et déjà, quelle que soit la difficulté d'apprécier la performance actuelle des contrats de partenariat, l'enquête met en évidence que le bilan financier de certains contrats est défavorable par rapport aux prévisions. Les contrats de partenariat peuvent en effet s'avérer *a posteriori* plus coûteux que les marchés classiques. Les loyers versés sont souvent élevés et les coûts prévisionnels largement dépassés, du fait de clauses contractuelles défavorables aux collectivités, mais aussi d'avenants conclus dans un sens généralement favorable aux entreprises.

Des dérives financières peuvent également être à l'origine de contentieux susceptibles de donner lieu à des résiliations, conduisant à des transactions coûteuses pour les collectivités (plus d'un million d'euros pour l'annulation du contrat de partenariat en matière d'éclairage public passé par la commune de Soissons).

Les contrats de partenariats peuvent toutefois avoir des résultats positifs en termes de performance. En matière d'éclairage public, les premières années d'exécution de certains contrats permettent d'observer des gains d'énergie et une efficacité globale améliorée, même si un doublement des dépenses est souvent constaté dans ce domaine.

Ainsi, sur une période de cinq ans, en ce qui concerne le contrat d'éclairage public signé par la ville d'Autun, certains objectifs ont été atteints en matière de réduction de la consommation énergétique, la puissance souscrite au titre du seul éclairage public ayant diminué de 34 %. Le bilan apparaît favorable dans le domaine financier, les dépenses d'énergie par point lumineux ayant diminué de 11,3 % entre 2005 et

2011, la dépense d'entretien de 5,8 %. Les frais financiers du contrat s'avèrent néanmoins légèrement supérieurs au coût prévisionnel (469 477 € TTC contre 423 100 € TTC).

Le respect des délais de construction est également à mettre au crédit des contrats de partenariat, même si cette règle peut souffrir de rares exceptions, comme pour le Théâtre de l'Archipel à Perpignan, livré avec un retard de 235 jours au-delà de l'échéance contractuelle initiale. Enfin, dans le cadre des opérations en contrat de partenariat, les collectivités locales bénéficient de la garantie contractuelle que les ouvrages construits sous maîtrise d'ouvrage privée leur seront restitués en bon état de fonctionnement au terme de la durée du contrat.

3 - Un impact sur la situation financière des collectivités à moyen et long terme

Les règles comptables rendent obligatoire la comptabilisation des contrats de partenariat au sein des engagements des collectivités. Ils tendent de fait à aggraver leur endettement et à limiter leur autofinancement, entraînant un effet d'éviction sur les autres dépenses.

a) Le non-respect des règles comptables

Le recours à un contrat de partenariat revient à différer le paiement d'une dépense d'investissement et donc la constatation d'une dette. Des règles de comptabilisation des engagements liés à ces contrats ont été instaurées par l'arrêté du 16 décembre 2010. Elles ne contraignent cependant pas à comptabiliser en engagements hors bilan la totalité des coûts de financement, de maintenance et d'exploitation sur la durée résiduelle du contrat.

Ces dispositions comptables ne sont pas toujours respectées. C'était notamment le cas jusqu'en 2012 pour la ville de Rouen, le contrat signé en 2007 pour une gestion centralisée de la sécurité des espaces publics n'apparaissant pas dans l'encours de dette de la commune : le montant de 25 M€ n'était ainsi pas pris en compte dans les engagements financiers de la collectivité, qui s'est engagée à rectifier cette anomalie.

Il en est de même du centre intercommunal d'action sociale du Val de Gers, la dette du contrat relatif à la construction et à l'exploitation d'un

EHPAD n'étant pas comptabilisée, outre l'absence de l'annexe budgétaire retraçant la dette liée à la part investissement du contrat de partenariat.

Dans deux cas, des collectivités ont créé des instruments de portage pour assurer l'exécution du contrat de partenariat, ce qui leur permet, dans une certaine mesure, de s'affranchir des contraintes de comptabilisation où d'atténuer les conséquences négatives de l'exécution du contrat sur les finances locales.

La déconsolidation qui en résulte se retrouve ainsi au niveau de la ville de Perpignan qui, par avenant, a transféré l'ensemble des droits et obligations résultant du contrat à un EPCC (établissement public de coopération culturelle)¹⁰⁶, permettant ainsi à la commune d'échapper à son obligation de comptabiliser la dette afférente au contrat de partenariat dans ses comptes, ainsi que l'immobilisation afférente. Les écritures patrimoniales sont de fait constatées dans les comptes de l'EPCC.

C'est également le cas, sous une autre forme, de la ville de Biarritz qui a créé une société d'économie mixte¹⁰⁷ pour assurer l'exploitation et la gestion commerciale du Musée de la Mer et de la cité de l'Océan. La société porte de fait le déficit d'exploitation de l'activité qui résulte notamment d'une réalisation de recettes nettement en deçà des hypothèses retenues dans le cadre de l'évaluation préalable.

b) L'impact sur l'endettement et le budget des collectivités

Dès l'origine, nombre de contrats apparaissent comme un moyen de s'affranchir des contraintes budgétaires qui pèsent sur la collectivité. Certaines collectivités (commune de Longjumeau, ville de Marseille) ne contestent pas cette approche. Néanmoins, cet objectif n'est pas affiché dans la plupart des cas mais ressort clairement de l'analyse des éléments du contrat. Une commune a notamment admis qu'elle n'aurait pu s'endetter à la hauteur du contrat de partenariat en une seule fois pour ne pas dégrader son ratio d'endettement.

Le risque sur les finances locales ne peut être sous-estimé et est d'autant plus réel que les engagements liés à ces contrats portent sur des durées importantes (jusqu'à 32 ans dans l'échantillon de l'enquête).

¹⁰⁶ EPCC du Théâtre de l'Archipel.

¹⁰⁷ SEM « Biarritz-Océan », créée par délibération du 12 février 2009.

À Bussy-Saint-Georges, le cumul de trois contrats de partenariat augmente de près de 50 % l'encours de dette, et ce malgré les avis négatifs de la chambre régionale des comptes.

Dans le cas du grand stade de Lille, l'augmentation de l'annuité de la dette est de 17,7 M€ par an pour un projet ressortant initialement à 322 M€ (dont 34,4 M€ de coût de financement), ce qui représente près de 17 % de l'encours total de la communauté urbaine, et près de 8 % de l'annuité, dégradant légèrement sa notation dès 2012.

Dans le département des Hautes-Pyrénées, les deux contrats de partenariat en cours (haut-débit et voirie) ont augmenté le stock de la dette de 120 % et l'annuité de 46 % dès la première année. À cela s'ajoute le risque financier lié à l'aléa d'exploitation supporté par le département qui s'oblige à compenser l'insuffisance des recettes commerciales attendues à hauteur de 66 M€ HT sur 20 ans.

Les contrats de partenariat provoquent par ailleurs un effet d'éviction sur les autres dépenses des collectivités. Le poids des loyers versés au titulaire obère en effet l'autofinancement et limite la capacité d'investissement des collectivités qui sont conduites à sacrifier d'autres investissements par ailleurs nécessaires. En outre, les collectivités sont liées contractuellement par une obligation de maintenance des ouvrages par le partenaire privé en contrepartie du versement d'un loyer, alors que dans une procédure plus classique la maintenance constitue, trop souvent et à tort, une variable d'ajustement budgétaire. Même si l'amélioration du service rendu est réelle et les équipements bien entretenus, le coût pour la collectivité est systématiquement plus élevé sur le moyen et long terme.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contrat de partenariat ne présente pas pour les collectivités locales d'avantages décisifs par rapport aux formules classiques de la commande publique ou de gestion déléguée.

L'enquête confirme les constats précédemment formulés par la Cour dans ses rapports sur les partenariats public-privé pénitentiaires et du plan Hôpital 2007 : des évaluations préalables orientées, un risque financier lié à une absence de soutenabilité budgétaire des contrats, une faiblesse globale de l'accompagnement par la puissance publique et la difficulté d'établir la réalité sur les coûts.

Il convient donc de ne pas faire de cet outil dérogatoire un instrument financier détourné de ses objectifs initiaux, qui permettrait

notamment aux collectivités de s'affranchir à court terme des contraintes budgétaires et comptables et de différer dans le temps le coût et la charge de certains investissements.

Dans ce cadre, le recours au contrat de partenariat ne se justifie que s'il respecte un certain nombre de conditions, parmi lesquelles :

- un montant d'investissement significatif ;*
- une soutenabilité budgétaire démontrée ;*
- un motif avéré de complexité, d'urgence ou d'efficacité économique, ce dernier étant très difficile à établir par rapport au deux premiers ;*
- une évaluation préalable non biaisée ;*
- un partage des risques réellement équilibré entre la collectivité et le titulaire du contrat ;*
- une réelle mise en concurrence dans l'attribution du contrat ;*
- une capacité de la collectivité à négocier et à assurer le suivi du contrat sur sa durée.*

La nécessité d'utiliser à bon escient l'outil que constituent notamment les contrats de partenariat justifie, dix ans après leur création, un encadrement plus strict des procédures.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Aux collectivités :

- 1. intégrer dans le débat d'orientation budgétaire le compte rendu annuel d'exécution du contrat de partenariat, décrivant et expliquant son évolution ex post avec son coût réel par rapport au document contractuel ;*
- 2. éviter de recourir au même partenaire contractuel comme assistant à maîtrise d'ouvrage aux différentes phases du projet, notamment lors de l'évaluation préalable et de l'aide à la passation ;*
- 3. éviter d'opter pour la formule du contrat de partenariat en l'absence d'expertise et de moyens suffisants pour assurer son suivi dans de bonnes conditions.*

À l'État :

- 4. étendre aux collectivités territoriales les dispositions du décret du 27 septembre 2012 complétant les dispositions relatives à la passation de certains contrats publics, applicable à l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé et imposant une étude de soutenabilité budgétaire au stade de l'évaluation préalable ;*
 - 5. modifier les normes comptables en vue de rendre obligatoire, lorsqu'une collectivité a confié à un tiers (SEM, EPCC, etc.) le portage ou l'exécution d'un contrat de partenariat qu'elle a préalablement conclu, de faire figurer hors bilan les engagements financiers qui en résultent pour elle ;*
 - 6. modifier les normes comptables en vue de faire figurer, en engagements hors bilan, l'ensemble des coûts (financement, maintenance et exploitation), au-delà des seuls coûts d'investissements ;*
 - 7. retirer à la MAPPP sa mission de promotion des contrats de partenariat et renforcer sa fonction d'expertise indépendante en faveur des collectivités locales.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	181
Réponse du ministre de l'intérieur.....	181
Réponse du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique	185
Réponse du président du conseil régional d'Alsace.....	189
Réponse du président du conseil général des Hauts-de-Seine	191
Réponse du maire d'Autun	193
Réponse du maire du Barcarès.....	197
Réponse du maire de Biarritz.....	202
Réponse du maire de Bougival	206
Réponse du maire de Bruges	207
Réponse du maire de Bussy-Saint-Georges	207
Réponse du maire de Digoin.....	207
Réponse du maire d'Hérouville-Saint-Clair	208
Réponse du maire de Marseille.....	209
Réponse du maire de Montauban.....	212
Réponse du maire de Nogent-sur-Seine.....	213
Réponse du maire de Perpignan.....	214
Réponse du maire de Rouen	216
Réponse du maire de Sevrans.....	216
Réponse du maire de Soissons	216
Réponse du maire de Thouaré-sur-Loire	217
Réponse du président du centre intercommunal d'action sociale du Val de Gers.....	217

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du conseil général de la Manche
Président du conseil général des Hautes-Pyrénées
Maire de Longjumeau
Président de la communauté urbaine Lille Métropole

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous partageons les principales conclusions de l'insertion. En effet, les risques que vous soulignez, concernant l'effet d'aubaine que représentent ces contrats pour reporter dans le temps les contraintes budgétaires liés à l'investissement, voire parfois le portage de ces contrats par des tiers afin de faire sortir les coûts du bilan, sont préoccupants.

Comme le souligne la Cour, il serait souhaitable de poser des verrous en amont du choix de ce type de contrat, et de mieux contrôler l'exécution financière et opérationnelle a posteriori.

La Cour appelle également à la mise en place d'une procédure de sécurisation des contrats de partenariats pour les collectivités : la loi de programmation des finances publiques telle que votée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 18 décembre 2014 le prévoit à son article 34, qui introduit un avis des services de l'Etat compétents sur les conséquences financières de chaque opération.

Enfin, la Cour souligne le rôle ambigu de la mission d'appui aux partenariats publics privés, et considère que, dès lors que ces contrats sont entrés dans la pratique commune, il pourrait être opportun de lui retirer sa mission de promotion pour laisser une place plus importante à sa mission de conseil et d'expertise. Une telle orientation sera étudiée, afin notamment de faciliter la mise en œuvre de la disposition précitée de la LPFP.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Votre rapport examine 29 contrats de partenariats mis en œuvre ces dernières années par les collectivités territoriales, au regard des objectifs qui avaient été assignés à cette nouvelle modalité de coopération entre la sphère privée lors de sa création en 2004. Le projet d'insertion insiste sur le caractère dérogatoire de cet outil et met en avant la nécessité de mieux faire respecter ses modalités d'emploi. Ce mécanisme, aux termes des dispositions législatives qui l'encadrent, doit être limité aux projets assortis d'un niveau de complexité ou d'urgence significatif ou qui présentent un degré élevé d'efficacité économique.

Vous estimez en outre que le contrat de partenariat n'est adapté que pour des collectivités disposant d'un véritable pouvoir de négociation et réalisant des investissements importants. Vous soulignez également que l'évaluation préalable obligatoire doit être renforcée, tout comme la soutenabilité budgétaire du montage avant la signature du contrat. Enfin, le dialogue entre collectivités et cocontractants nécessite selon vous un rééquilibrage, pour assurer à la fois un meilleur partage des risques et un suivi dans la durée.

Je partage les préoccupations de la Cour, en particulier s'agissant de la nécessité d'utiliser à bon escient les contrats de partenariat et d'en maîtriser les risques financiers que je vous expose comme il suit.

La Cour préconise l'obligation pour les collectivités locales d'intégrer dans le débat d'orientation budgétaire le compte rendu annuel d'exécution du contrat de partenariat décrivant et expliquant son évolution ex post avec son coût réel par rapport au document contractuel.

À cet égard, je rappelle que les dispositions législatives et réglementaires obligent déjà les collectivités à produire une documentation permettant le suivi de l'exécution de ces constats. Ainsi, l'article L. 1414-14 du code général des collectivités territoriales dispose qu'un rapport annuel établi par le cocontractant doit être présentée par l'exécutif, avec ses observations éventuelles, à l'organe délibérant afin de permettre d'appréhender le coût réel de l'exécution par la comparaison entre l'année qu'il retrace et la précédente, assorti des données comptables, économiques et financières transmises par le titulaire du contrat dans les 4 mois suivant la période retracée.

En outre, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 a introduit une disposition propre à intégrer la question des contrats de partenariats-public-privés au débat d'orientation budgétaire. En effet, les articles L. 2312-1, L. 3312-1 et L. 4312-1 du code général des collectivités territoriales prévoient désormais que le débat porte notamment sur « l'évolution et les caractéristiques de l'endettement » de la commune, du département, de la région ou de leurs établissements publics. L'endettement implicite issu des contrats de partenariats entre dans le champ de ces dispositions nouvelles. La circulaire du 9 mai 2012 relative aux contrats de partenariats public-privé rappelle que lorsqu'une décision modificative ou le budget supplémentaire a pour effet de modifier le contenu de l'annexe retraçant l'engagement de la collectivité au titre du contrat de partenariat, celle-ci doit être à nouveau produite pour le vote de la décision modificative ou du budget supplémentaire.

En conséquence, il me semble que les dispositions existantes encadrent les obligations des collectivités territoriales sur la production de l'information financière relative aux contrats de partenariat.

La Cour recommande également à l'État d'étendre aux collectivités territoriales les dispositions du décret du 27 septembre 2012 complétant les dispositions relatives à la passation de certains contrats publics. Ce décret impose à l'État, à ses établissements publics et aux établissements publics de santé, concomitamment à l'étude préalable à la conclusion d'un contrat de partenariats public-privé, de produire une étude évaluant les conséquences de l'opération sur les finances publiques, la disponibilité des crédits et sa comptabilité avec les orientations de la politique immobilière. Des évolutions sont prévues en ce sens. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit à son article 30 la présentation d'une étude par l'exécutif local à l'assemblée délibérante pour tout projet d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil déterminé par décret. Cette étude devra estimer l'impact pluriannuel de l'opération sur les dépenses de fonctionnement de la collectivité. Ce dispositif de niveau législatif permettra ainsi une évaluation globale des conséquences budgétaires de long terme résultant d'un contrat de partenariat, même en ce qui concerne les prestations relevant de dépenses de fonctionnement. Il ne sera donc pas nécessaire d'étendre le décret du 27 septembre 2012 pour assurer la prise en compte du critère de soutenabilité lors de passation de contrats de partenariat par une collectivité.

Votre projet de rapport propose ensuite à l'État de modifier les normes comptables en vue de rendre obligatoire, lorsqu'une collectivité a confié à un tiers le portage d'un contrat de partenariat qu'elle a préalablement conclu, de faire figurer hors-bilan les engagements financiers qui en résultent pour elle. Il convient tout d'abord de rappeler qu'en application de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales, seules les collectivités territoriales ou leurs établissements publics peuvent porter un contrat de partenariat. Les sociétés d'économie mixte locales, qui ne sont pas des établissements publics, ne peuvent donc pas porter de tels contrats.

Au demeurant cette recommandation, qui participe de la transparence financière, va dans le sens de la réflexion et des travaux engagés pour la fiabilité et la certification des comptes des collectivités territoriales. Toutefois, il faudra veiller à une certification des comptes des collectivités territoriales. Toutefois, il faudra veiller à une concertation très large avec les associations d'élus afin d'accompagner une telle évolution qui devra nécessairement obtenir l'avis du comité des

finances locales et celui du conseil national d'évaluation des normes. Une attention toute particulière sera également nécessaire pour ne pas ajouter de contraintes supplémentaires aux collectivités territoriales au moment où l'impératif de simplification des normes est largement partagé.

La Cour suggère aussi de modifier les normes comptables afin de faire figurer en engagements hors-bilan l'ensemble des coûts des contrats de partenariat (financement, maintenance et exploitation), au-delà des seuls coûts d'investissement. Toutefois, le législateur a déjà permis d'identifier ces risques financiers. Les articles L. 2313-1, L. 3313-1 et L. 4313-2 du code général des collectivités territoriales imposent en effet respectivement aux communes, aux départements et aux régions et à leurs établissements publics d'annexer à leur budget et à leur compte administratif un état des contrats de partenariats public-privé.

Cet état, qui figure dans les nomenclatures comptables M14, M52 et M71, retrace certaines informations relatives aux contrats de partenariat. Le montant global des investissements restant à la charge de la collectivité jusqu'à la fin du contrat doit être retracé dans ce document ; Cette annexe oblige également à inscrire le montant de la rémunération du cocontractant et le montant total prévu au contrat. Cette construction, même si elle ne mentionne pas explicitement hors-bilan les dépenses de fonctionnement induites, permet néanmoins de les estimer en mettant en regard la rémunération globale et les investissements à rembourser. En dépit de l'absence d'exhaustivité de l'annexe, les informations relatives aux coûts de fonctionnement et de financement des partenariats public-privé sont par ailleurs retracées dans les documents budgétaires des collectivités. Ainsi, la circulaire EFIT12016010C du 9 mai 2012 relative aux contrats de partenariats précise-t-elle que la partie de la rémunération du cocontractant représentant un coût de financement doit être imputée au compte de charge 6618 (mandat en section de fonctionnement). La fraction de la rémunération représentant un coût de fonctionnement doit être imputée par les collectivités au compte de charge 611.

Le Gouvernement a pleinement conscience de la complexité des règles comptables applicables aux contrats de partenariats public-privé. Le comité de fiabilité des comptes publics locaux travaille en liaison avec les associations d'élus dans le sens d'une clarification des obligations, afin d'aboutir à une simplification rendant l'information plus accessible.

En conclusion, les recommandations formulées par la Cour recueillent ma plus grande attention. Le travail d'amélioration de l'information financière relative aux contrats de partenariats public-privé

est un vaste chantier entamé par les services de l'État et qui se poursuivra.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

Votre rapport dresse un bilan pour les collectivités territoriales, des dix années de pratique des contrats de partenariat et formule des recommandations afin d'améliorer la sécurité juridique et l'équilibre économique de cet instrument contractuel.

La conclusion de votre étude s'inscrit tout à fait dans la volonté de modernisation et de sécurisation des contrats de partenariat que j'ai engagée.

L'évolution du cadre juridique des contrats de partenariat intégrée dans les textes de transposition des directives européennes « marchés publics », constitue l'occasion d'une unification du droit de la commande publique. La loi de simplification de la vie des entreprises qui vient d'être adoptée, habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures de transposition de niveau législatif.

Ce projet d'ordonnance fait actuellement l'objet d'une large concertation sur le site internet de la direction des affaires juridiques des ministères économique et financier. Il inclut les bases législatives de la réforme des contrats de partenariat.

Dans la limite de sa compétence et dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales, le projet reprend une grande majorité des recommandations que vous formulez.

L'analyse menée vous conduit à dresser un triple constat : le caractère dérogatoire des contrats de partenariat au sein du droit de la commande publique et leur spécificité quant à leur durée, leur mise en œuvre et leur impact budgétaire nécessitent des conditions de recours précises, un encadrement budgétaire adapté et un suivi efficient.

Je partage assez largement cette analyse, à laquelle il me semble néanmoins nécessaire d'apporter un certain nombre de précisions.

Sur les conditions de recours au contrat de partenariat

Votre rapport rappelle à juste titre le caractère dérogatoire du contrat de partenariat au regard des principes traditionnels de la commande publique, qui a notamment été souligné et encadré par la

jurisprudence du Conseil constitutionnel. Pour autant, du point de vue de la qualité de la gestion publique, l'enjeu pour l'avenir est moins de pointer les spécificités d'un montage contractuel par rapport aux autres, que de souligner la complémentarité des solutions et d'offrir aux personnes publiques une panoplie d'outils complète et souple pour composer les équilibres contractuels les plus adaptés à leurs besoins et aux caractéristiques de leurs projets.

Des outils nouveaux, en maîtrise d'ouvrage publique, sont ainsi apparus ces dernières années, tels que les marchés de conception réalisation ou le marché de conception réalisation ou le marché de conception entretien maintenance (CREM). Le contrat de partenariat trouve de plus en plus naturellement sa place dans cet environnement. À ce titre, il est important de souligner que les caractéristiques essentielle du contrat de partenariat sont aussi celles des délégations de service public : celles-ci sont également susceptibles de confier à un opérateur privé la conception, la construction, le financement, l'entretien et la maintenance d'un ouvrage public (ainsi que son exploitation) dans le cadre d'un contrat de partenariat et la concession porte sur la nature du risque transféré au partenaire privé (risque d'exploitation en concession, risque technique en CP) et naturellement les modalités de sa rémunération.

Après plus de dix ans d'expérience, il me semble donc nécessaire d'élargir le débat sur la place du contrat de partenariat. À ce titre, le projet d'ordonnance soumis à la concertation s'attache à renforcer cette complémentarité entre les différentes formules contractuelles. Les conditions de recours au contrat de partenariat seront notamment redéfinies, afin de sécuriser les procédures et de garantir l'utilisation de l'outil le mieux adapté au projet.

Sur les enjeux budgétaires et financiers

Une spécificité importante du contrat de partenariat reste cependant l'engagement financier de long terme qu'il implique pour la personne publique. La Cour souligne à raison les risques que de tels engagements font courir aux finances des collectivités lorsqu'ils sont mal maîtrisés, ainsi que les dérives qui peuvent résulter d'une prise en compte insincère des contrats dans les comptes.

Je partage pleinement les recommandations visant à renforcer la transparence budgétaire des opérations. La prévention des dérives budgétaires et des failles dans le suivi de ces contrats de long terme est une préoccupation principale des services en charge de l'encadrement juridique des contrats de partenariat.

Mais il semble également important de noter que la mécanique du contrat de partenariat s'appuie aussi sur des bonnes pratiques en termes de gestion budgétaire, sur lesquelles la Cour pourrait insister plus fortement :

- Une réflexion systématique sur le mode de réalisation le plus approprié au projet : la pertinence du recours au contrat de partenariat est naturellement tributaire de la qualité du travail d'évaluation préalable et le rapport de la Cour relève que dans plusieurs cas celle-ci a présenté des insuffisances notables.

- Un cadre d'analyse en coût complet de l'ensemble des enjeux budgétaires de long terme d'une opération d'investissement : en imposant de quantifier précisément les coûts prévisionnels d'entretien et de maintenance, le contrat de partenariat permet aux assemblées délibérantes des collectivités d'engager des opérations d'investissements dans des conditions de transparence financière réelle. Cette pratique très vertueuse est plus rarement mise en œuvre dans les procédures d'achat de droit commun.

Le projet d'ordonnance comporte donc plusieurs dispositions visant d'une part à répondre aux difficultés rencontrées et soulignées par la Cour et d'autre part en initiant une nouvelle doctrine d'emploi des contrats de partenariat.

Pour renforcer la qualité de l'évaluation préalable, et conformément à votre recommandation n° 7, un avis, non liant, de la MAPPP sera obligatoirement sollicité sur les évaluations préalables des contrats de partenariat des collectivités territoriales (article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 à 2019).

L'intervention de l'organisme expert qu'est la MAPPP sera d'ailleurs axée sur ce rôle essentiel d'expertise indépendante de la structuration juridique et financière des projets d'investissement, sans volonté de promotion particulière de ce type de montage.

Le projet prévoit en outre de généraliser l'obligation d'une évaluation préalable et d'une analyse en coût complet pour les grandes opérations d'investissement. Le contenu de l'évaluation préalable sera renouvelé.

Les possibilités de financement public seront aussi élargies, afin de limiter les risques budgétaires et financiers. L'étude de soutenabilité budgétaire, qui existe actuellement pour l'État et les établissements publics, sera généralisée aux collectivités territoriales, conformément à votre recommandation n° 4.

Les conditions de mise en œuvre

Je rejoins votre analyse sur la nécessité de doter les collectivités d'une expertise et de moyens suffisants pour assurer le suivi de ces contrats dans de bonnes conditions (recommandation 3). Le contrat de partenariat agit en révélateur de la complexité technique des projets au partenaire privé, il leur impose d'assumer la complexité juridique et financière qui accompagne inévitablement ce transfert,

Les biais relevés par la Cour dans la phase préalable à la signature du contrat, en particulier les entorses aux règles de mise en concurrence doivent être combattus. Mais ils reflètent avant tout les pratiques défaillantes de certaines collectivités et ne remettent pas en cause l'intérêt de la procédure de dialogue compétitif (processus itératifs, qualité des offres, qualité et transparence des auditions) qui répond bien aux besoins des acheteurs publics dans un certain nombre de projets complexes.

La Cour relève à juste titre les insuffisances parfois observées dans le suivi de long terme des contrats. En effet, si le contrat du partenariat offre la possibilité d'un transfert clair et robuste des risques de construction (coût et délais) et de performance, assis sur des engagements contractuels fermes, la matérialisation de cet avantage suppose que les personnes publiques s'investissent pleinement dans le suivi de la performance et du respect des obligations contractuelles du partenaire privé.

Dans les limites de son champ d'intervention, l'ordonnance s'attache à créer les conditions d'un suivi plus efficace des contrats. L'exécution de chaque phase du contrat devra faire l'objet d'un suivi renforcé et les pouvoirs de contrôle de la personne publique sont consolidés afin d'assurer l'efficacité du contrat jusqu'à son terme, conformément à votre recommandation n° 3.

À l'image de la publication dans votre rapport annuel 2014 d'une enquête sur les partenariats public-privé dans le secteur hospitalier, votre étude constitue un outil de travail indispensable dans la mise en œuvre de la future réforme des contrats de partenariat.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'ALSACE

Ce rapport mentionne la Région Alsace au titre du Contrat de Performances Énergétiques (CPE) dans les lycées alsaciens, conclu sous la forme d'un Partenariat public privé (PPP).

Les observations formulées dans ce projet portent sur le système de contrôle relatif au respect de la performance en terme de consommations énergétiques, et notamment sur les pénalités qui en découlent en cas de non-respect de l'objectif de performance, plafonnées à 700 k€ par an et 5 M€ sur la durée du contrat.

Le plafond annuel de pénalités à 700 k€ équivaut à 27 % de la moyenne des loyers annuels du CPE en fonctionnement voire à 36 % une fois déduites les charges d'intérêts d'emprunts. Précisons que le titulaire ne réalise aucune marge sur ces intérêts qui découlent de l'investissement de départ, et servent au remboursement des prêts.

Le plafond de 5 M€ sur la période d'exploitation du contrat représente quant à lui environ 10 % des loyers de fonctionnement voire 14 % de ces mêmes loyers hors charges d'intérêt.

Il s'agissait au titre du contrat d'évaluer que le niveau des pénalités applicables est soutenable pour le titulaire, sachant qu'à titre d'information, le Conseil d'État en date du 29 décembre 2008, saisi d'un dossier dans lequel une pénalité de 56,2 % du montant global d'un marché était applicable, confirmait que le juge administratif peut modérer ou augmenter les pénalités de retard résultant d'un contrat, par application des principes dont s'inspire l'article 1152 du Code civil, si ces pénalités atteignent un montant manifestement excessif ou dérisoire eu égard au montant du marché.

Le projet de rapport souligne également le fait que les pénalités sont calculées sur la base de la surconsommation en volume (KWh) multipliée par le prix – non révisable – de l'énergie de 2007.

La négociation d'un PPP intègre une logique d'équilibre de risque, le coût du contrat étant en autres facteurs, dépendant de cet équilibre. Ainsi, la volatilité du coût des énergies pour l'établissement des pénalités constituait un point prépondérant dans la négociation, risque effectivement constaté depuis la signature du contrat en décembre 2009.

À noter que si les pénalités ne sont pas indexées, il en est de même pour les bonifications prévues au contrat. Une restriction existe par ailleurs malgré une performance énergétique globalement atteinte sur

une année, dès lors que la consommation mesurée pour l'un quelconque des lycées dépasse plus de 20 % son objectif de consommation, une pénalité étant applicable dans ce cas.

Le titulaire du contrat encourt par ailleurs d'autres pénalités en plus de celles liées aux performances énergétiques, notamment en cas de non-remise d'un compte-rendu annuel (article 53) ou encore en cas de non-respect des engagements de recours aux PME (article 55). La Région peut également décider, en cas de faute du titulaire, de reprendre en régie tout ou partie des prestations et d'en faire supporter les frais au titulaire à concurrence de 380 k€, sur la durée du contrat.

Enfin, le titulaire supporte des risques supplémentaires parallèlement aux mécanismes de pénalités. Par exemple, le titulaire a pris un risque en matière de rendement de panneaux photovoltaïques installés et de tarifs de rachat de l'électricité (article 41). Or, ces tarifs ayant in fine baissé entre la signature du contrat et la conclusion des contrats de rachat d'électricité par le titulaire, celui-ci perçoit moins de recettes liées aux installations photovoltaïques (77,5 k€ selon le rapport annuel de 2013) que le reversement annuel forfaitaire au profit de la Région (400 K€).

Les clauses visant au respect de la performance énergétique des lycées au titre de ce contrat constituent un ensemble de mesures incitatives visant à encourager le titulaire à rechercher la meilleure performance énergétique pour l'ensemble des bâtiments de l'intégralité des sites.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES HAUTS-DE-SEINE

La Cour des comptes constate dans son rapport que le critère de complexité n'est pas toujours réellement établi dans le cadre des contrats de partenariat et cite notamment l'exemple du contrat signé par le Département des Hauts-de-Seine pour la reconstruction d'un collège. Les circonstances exceptionnelles auxquelles aurait tenu la complexité de ce projet n'auraient pas été considérées comme établies par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, lors de son examen.

Le Département ne partage pas cet avis, comme il a eu l'occasion de le souligner dans sa réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

Le caractère complexe de l'opération a été démontré par l'évaluation préalable mais également validé par la Mission d'Appui aux Partenariats publics-privés (MAPPP).

Ainsi, dans un courrier daté du 21 mai 2007 adressé au Département des Hauts-de-Seine, la MAPPP confirme, que « bien que la réalisation d'un collège soit a priori une opération dont les services du Département sont à même d'exercer la maîtrise d'ouvrage, la complexité particulière de ce projet paraît avérée, tant d'un point de vue absolu, compte tenu :

- des « opérations tiroirs » rendues nécessaires par les délais impératifs de réalisation,*
- des contraintes liées au site, dont la dépollution pose un problème particulier, que d'un point de vue relatif, compte tenu des moyens insuffisants dont dispose le Département pour conduire une telle opération en sus de celles qui mobilisent déjà ses effectifs administratifs et techniques. Un accroissement de ces moyens, pour faire face aux exigences de la réalisation de ce projet en maîtrise d'ouvrage publique, ne serait pas justifié à moyen terme ».*

Le choix du recours au contrat de partenariat a ainsi fait l'objet d'une étude de la MAPPP qui a estimé que la quantification des risques présentée dans l'évaluation préalable, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport de la Cour des comptes, avait fait l'objet d'une approche relativement simple, mais rigoureuse et appropriée à l'objet. Ce point est particulièrement important, puisque c'est l'évaluation et l'analyse des risques qui ont fait basculer l'évaluation financière en faveur du contrat de partenariat. Il est indiqué dans le courrier précité, adressé au Département, que « le résultat final de l'évaluation fait apparaître un

avantage de 16,3 % calculé en valeur actuelle nette en incluant toutes les hypothèses relatives aux risques, en faveur du contrat de partenariat ».

Les éléments mis en exergue par la Cour, sur cette opération, paraissent ainsi de nature à remettre en cause l'analyse de la Mission d'Appui aux Partenariats Publics-Privés, organisme-expert qui a pour vocation première d'apporter un appui aux collectivités publiques mais aussi à l'ensemble des acteurs professionnels engagés dans la préparation des contrats de partenariat.

La Cour souligne également que la traçabilité du dialogue compétitif n'est pas garantie pour bon nombre de projets et ne permet pas de s'assurer que la procédure mise en œuvre est transparente et non discriminatoire. Elle illustre son propos, en citant, entre autres, l'exemple du Département des Hauts-de-Seine. Les documents produits ne permettraient pas de s'assurer que la sélection des candidats admis à participer au dialogue compétitif ait respecté les critères mentionnés dans l'avis d'appel public à concurrence.

Comme le Département a déjà eu l'occasion de préciser à la Chambre régionale des comptes, la sélection des candidatures s'est bien effectuée sur la base des critères de l'avis d'appel public à concurrence, à savoir, « la capacité technique ou professionnelle à assurer la maîtrise d'ouvrage, capacité technique et architecturale et capacité financière et économique », qui recouvrent les critères génériques habituels, juridique, technique et financier.

Enfin la Cour mentionne que la procédure n'a pas permis de prévenir le conflit d'intérêts impliquant un des assistants à la maîtrise d'ouvrage et le maître d'œuvre du candidat finalement retenu.

Sur ce point précis, le Département constate que la pratique des groupements momentanés d'entreprises est extrêmement répandue dans le domaine de la construction publique. Aussi, exclusion de la compétition tout groupement comportant des membres étant associés par ailleurs, sur d'autres projets, avec un de nos assistants à maîtrise d'ouvrage reviendrait à renoncer à une très grande partie des acteurs économiques. Il convient de ne pas assimiler le fait que deux associés indépendants s'associent dans le cadre d'un contrat, avec le fait qu'une société possède des parts sociales, ou participe au contrôle d'une autre société.

RÉPONSE DU MAIRE D'AUTUN

S'agissant des clauses contractuelles déséquilibrées :

La Ville d'Autun constate que le Cour ne lui reproche pas des clauses financières imprécises et incohérentes. Quant au mécanisme de sanction jugé peu crédible (frais de remplacement du matériel dégradé à la charge de la Ville si l'auteur n'est pas identifié, sanction liée au taux de vétusté. La Cour des installations en fin de contrat par rapport au taux de vétusté en début de contrat), il convient de rappeler que la Ville d'Autun figure parmi La Cour les collectivités qui ont « essuyé les plâtres » dans la mise en application de cette procédure, en l'absence de référentiel publié à l'époque par la mission d'appui et dans un climat de promotion intense des PPP par les pouvoirs publics. La Ville d'Autun constate d'ailleurs que la Cour recommande à l'État de retirer à la MAPP sa mission de promotion des contrats de partenariat et le renforcement de sa fonction d'expertise indépendante.

S'agissant de l'efficiencia et des coûts difficiles à établir :

La Cour reconnaît que sur une période de cinq ans des objectifs tels que la réduction de la consommation énergétique ou de la puissance souscrite au titre du seul éclairage public (-34 %), la diminution des dépenses d'entretien -5,8 %) ont été atteintes. La ville d'Autun qui entend améliorer le suivi administratif et financier de son contrat a confié en 2012 à un cabinet extérieur (KPMG) le soin d'optimiser ce suivi. Suite aux recommandations formulées par ce conseil, un avenant au contrat a été voté par l'assemblée délibérante le 29 septembre 2014. Celui-ci permet de clarifier et modifier les points suivants :

- définition des termes du contrat concernant les installations et les mobiliers annexes ;*
- calcul de l'âge moyen et de la durée de vie des installations ;*
- temps d'allumage des illuminations festives et des mises en valeur ;*
- bordereau de prix avec l'ajout de nouveaux postes ;*
- synthèse mensuelle et rapport annuel ;*
- ajouts de nouveaux luminaires et compléments dans le bordereau de prix ;*
- procès-verbaux modélisés.*

Concernant le PPP d'éclairage public, le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes appelle les observations

suivantes. Le ¼ du rapport est consacré à la procédure de passation du contrat PPP alors que ce contrat n'a jamais fait l'objet d'observation du contrôle de légalité des services de l'État et n'a jamais été contesté par le candidat non retenu à l'issue de la procédure de mise en concurrence.

Le parc d'éclairage public d'Autun était-il vétuste ? La réponse est oui.

La CRC semble douter du caractère vétuste du parc d'éclairage public d'Autun. Outre les multiples incidents survenus qui faisaient courir des risques de plus en plus importants pour la sécurité des personnes, la chambre elle-même fait état d'un taux de vétusté recalculé (par elle, p. 47 du rapport) de 42 % des luminaires. Or, l'ADEME a publié en 2012 un document sur la rénovation de l'éclairage public en France pour les communes de moins de 2000 habitants dans lequel « l'analyse de l'état des lieux des installations fait apparaître d'importants besoins de rénovation; plus de la moitié du parc est composée de matériels obsolètes et énergivores : boules diffusantes, lampes à vapeur de mercure (environ 1/3 du parc), et 40 % des luminaires en service ont plus de 25 ans ». Cela implique que selon les critères de l'ADEME, le parc des luminaires d'Autun dépassait le seuil de vétusté nécessitant d'importantes rénovations. On peut regretter que la Chambre régionale des comptes ne se soit pas fondée sur les critères d'une agence d'État qui fait référence en la matière pour délivrer son appréciation.

La présentation d'une offre spontanée était-elle légale ? La réponse est oui.

La Chambre régionale des comptes le relève elle-même à la page 49 du rapport puisqu'elle explique que ce mécanisme relève de l'article L. 1414-11 du code général des collectivités territoriales issu de l'ordonnance de 2004.

La présentation d'une offre spontanée procure-t-elle un avantage concurrentiel à celui qui la présente ? La réponse est oui.

La chambre relève que la présentation d'une offre spontanée peut donner un avantage temporel et un avantage de connaissance plus aboutie du dossier de l'offrant s'il s'associe avec l'ancien titulaire du marché public. En précisant cela, la chambre énonce une évidence mais dans cette hypothèse, c'est la rédaction même de la loi qu'elle critique et non la procédure mise en œuvre par la ville d'Autun. Son observation pourrait être exactement la même dans un dossier de renouvellement de délégation de service public, contrat pour lequel l'ancien titulaire a indéniablement des avantages concurrentiels par rapport aux autres

prestataires éventuels (c'est vrai notamment dans les domaines de l'eau et de l'assainissement).

La procédure de mise en concurrence pour le choix d'un assistant à la personne publique a-t-elle été régulière ? la réponse est oui.

La Chambre énonce un certain nombre de sous-entendus relatifs à une mise en concurrence dénuée de régularité :

- *1^{er} sous-entendu, la période de mise en concurrence aurait été trop courte : or, la chambre reconnaît que 5 offres ont été remises (dont une seule hors délai). En droit, en matière de marché à procédure adaptée, soit le délai a permis mise en concurrence, soit il ne l'a pas permis. En l'espèce, il y a eu mise en concurrence dont le 1^{er} sous-entendu de la chambre ne peut pas être retenu ;*
- *2^{ème} sous-entendu : une offre était proche d'une offre anormalement basse : or, là encore, en droit, soit une offre est écartée car anormalement basse soit elle est étudiée comme les autres. La notion de « proche d'une offre anormalement basse » n'a aucun sens juridique. Si on écartait une offre à ce motif, l'entreprise pourrait entreprendre une procédure contentieuse et elle gagnerait ;*
- *3^{ème} sous-entendu : les liens de proximité entre l'assistant à la personne publique et Citélum qui auraient favorisé ce dernier. Là encore, peut-être cela pose-t-il un problème déontologique mais la question est de savoir si l'activité de l'assistant était légalement compatible ou non par rapport à ses anciennes fonctions. S'il respecte la loi, la ville ne peut pas exclure un prestataire pour ce motif. En outre, il est à noter que la plupart des personnes qui travaillaient dans le domaine de l'éclairage public dans les années 2000 ont pratiquement toutes eu un passé commun avec l'entreprise publique EDF et l'ouverture à la concurrence a induit des départ d'EDF de personnes qui ont créé leurs sociétés.*

L'éclairage public est-il considéré comme pouvant permettre une contractualisation sous forme de PPP : la réponse est oui.

La Chambre régionale des comptes semble sous-entendre que la ville d'Autun n'a pas démontré la complexité du contrat, ce qui impliquerait que le recours à un PPP n'était peut-être pas possible.

Or, comme l'indique l'article 1.4.1 de la circulaire du 29 novembre 2005 (citée par la chambre elle-même) : « le contrat de partenariat apparaît particulièrement adapté à la réalisation de certains projets des collectivités territoriales tel que (...) l'éclairage public et la signalisation tricolore ». En outre, dès lors qu'il s'agit d'un service qui

mêle rénovations de luminaires, signalisation tricolore, mises en valeur de patrimoine, le tout avec un réseau complexe, une gestion des consommations et des économies d'énergie, une nécessaire réactivité dans la maintenance, l'ensemble en lien avec une haute technicité, la complexité du service, donc du contrat apparaissait assez évidente. Enfin, la délibération de la ville d'Autun n'a jamais fait l'objet d'aucun recours contentieux donc l'acte juridique est considéré comme conforme à la loi.

La procédure de mise en concurrence des prestataires pouvant assurer le service a-t-elle été organisée conformément à la loi : la réponse est oui.

La chambre régionale des comptes semble reprocher à la ville d'Autun d'avoir fixé un délai de réponse trop court, d'avoir encadré les offres en fonction de l'offre spontanée, d'avoir procédé à une évaluation des critères de manière incertaine alors que les offres en présence étaient proches l'une de l'autre.

La Chambre se contredit quelque peu dans ses affirmations. D'une part, elle prétend que le délai était trop court pour que d'autres offres que celle résultant de l'offre spontanée puisse répondre et d'autre part, elle prétend que les deux offres ayant répondu étaient proches l'une de l'autre. Si les offres ayant répondu étaient proches l'une de l'autre, cela signifie bien que le délai permettait de répondre de manière pertinente au cahier des charges.

La Chambre estime que le mécanisme de l'offre spontanée encadre la procédure. Ce résultat est lié au mécanisme de l'offre spontanée autorisée par la loi. Il s'agit là de la part de la chambre d'une critique de la loi et non d'une critique de la procédure utilisée par la collectivité.

Enfin, concernant les attributions de points selon les différents critères, il faut noter qu'il y a eu 42 critères différents qui ont été évalués. La procédure de mise en concurrence n'a pas été contestée et il est fort probable, avec un contrat d'un tel enjeu, que si le candidat non retenu avait eu un doute sur l'évaluation, il aurait engagé des démarches juridictionnelles.

Le contrat de partenariat public privé a-t-il été bénéfique pour la ville d'Autun : la réponse est oui

La chambre semble douter de l'intérêt de ce contrat pour le service d'éclairage public de la ville d'Autun. Or, en concluant un partenariat de longue durée sur un domaine très difficile et très sensible, la ville a sécurisé et renouvelé un parc obsolète, a engagé une

démarche d'économie d'énergie et a mis en valeur une partie de son patrimoine. Les objectifs du PPP ont donc été atteints.

La ville d'Autun a-t-elle mis en place un suivi administratif, juridique et financier du contrat PPP : la réponse est oui

En 2012, la ville d'Autun a signé un contrat avec un cabinet spécialisé pour faire une évaluation sur le suivi du contrat après exécution du 1/4 de la durée du contrat. Pour que cette mission soit pertinente, il fallait laisser passer un minimum de temps et la ville rappelle que ce contrat a été signé à une époque où il y avait peu de recul avec cette modalité contractuelle. La ville d'Autun fait également remarquer qu'elle n'a pas abusé de ce type de contrat puisqu'elle n'en a signé qu'un seul, ce qui signifie bien qu'elle a utilisé le procédé pour un service qui se prêtait parfaitement bien à ce type de formule contractuelle.

RÉPONSE DU MAIRE DU BARCARÈS

La commune du Barcarès est citée trois fois :

- Une fois dans la liste des destinataires de l'insertion au Rapport public annuel 2015 ;
- Une fois dans le chapitre I.A.1 – Le rôle ambigu de la mission d'appui aux partenariats publics-privés – 4^{ème} alinéa du rapport ;
- Une fois dans le chapitre II.A.3 – Les analyses comparatives reposent souvent sur des hypothèses contestables, favorables au contrat de partenariat – 5^{ème} alinéa du rapport.

Je tiens à apporter les commentaires suivants :

1/ Sur le rôle de la mission d'appui aux partenariats publics-privés

Sans vouloir m'immiscer dans l'opposition qui semble installée entre la M.A.P.P.P et les Juridictions financières, je ne partage pas les critiques qui sont émises à son encontre.

Ainsi, dans son Rapport d'Observations Définitives la CRC Languedoc-Roussillon met-elle en cause le professionnalisme de la M.A.P.P.P et des cabinets mandatés par la commune pour l'établissement du rapport d'évaluation préalable, au prétexte « qu'ils ne se seraient notamment pas posé la question de la faisabilité environnementale de notre projet ».

La Commune ne pouvait que faire confiance à des professionnels publics et privés et c'est pour cela d'ailleurs qu'elle s'était entourée de partenaires rompus à la réalisation de l'évaluation préalable proprement dite, et qu'elle avait sollicité et obtenu l'avis officiel de la M.A.P.P.P, après saisine du Préfet, afin de disposer d'un avis expert reconnu.

La CRC Languedoc-Roussillon indiquait par ailleurs : « l'étude préalable présentée par la Commune ne répond pas ou que très partiellement aux objectifs (rappelés dans son rapport) » pour ce qui avait trait d'une part aux attendus de l'évaluation préalable, d'autre part aux objectifs de contrôle.

Je note simplement que le rapport d'évaluation préalable réalisé répondait bien à l'ensemble des objectifs visés dans l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, respectant scrupuleusement le plan et la méthode d'évaluation indiqués par la M.A.P.P.P.

J'observe enfin que le rapport d'évaluation préalable avait fait l'objet de la publication d'un avis favorable de la M.A.P.P.P qui, après une analyse approfondie des objectifs du projet, confirmait l'analyse de l'éligibilité du projet à un Contrat de Partenariat au titre de la complexité et du bilan entre avantages et inconvénients, validait le choix des montages contractuels retenus pour la comparaison, entérinait les hypothèses retenues pour la modélisation, et émettait un ensemble d'observations et conseils à prendre en compte au cas où la Commune déciderait in fine de recourir à un Contrat de Partenariat (découpage en tranches des investissements, recettes d'exploitation...).

Au cas d'espèce, la M.A.P.P.P s'était comportée conformément aux dispositions régissant ses modalités d'intervention, telles que prévues à l'article 2 du décret n° 2004-1119 du 19 octobre 2004 portant création de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, en rendant une expertise sur l'économie générale du projet de contrat de partenariat, et en assistant la commune dans le cadre de l'élaboration de ce projet.

Je précise enfin que pendant cet épisode mes services et moi-même ont toujours bénéficié de la disponibilité et des conseils avisés de la M.A.P.P.P.

2/ Sur le caractère déviant du contrôle de la commune par la CRC Languedoc-Roussillon

J'estime que la CRC Languedoc-Roussillon a porté en permanence une appréciation en opportunité sur ce projet et sur le mode opératoire

envisagé, alors que le choix relevait de la compétence du seul Conseil municipal.

L'opinion a priori défavorable aux PPP de la CRC Languedoc-Roussillon, et maintenant de la Cour des Comptes, constituent une atteinte à la démocratie locale dès lors qu'aucune observation de régularité n'a été faite et que l'aspect prospectif des études ne permet pas de se raccrocher à la définition de l'examen de la gestion selon l'article L.211-8 du Code des Juridictions Financières, qui stipule : « L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Enfin, compte tenu du caractère éminemment évolutif du projet, il m'était apparu que les observations contenues dans le rapport d'observations définitives de la CRC Languedoc-Roussillon étaient vaines, prématurées et de nature à confirmer qu'il ne s'agissait purement et simplement que d'un avis portant sur l'opportunité du projet.

3/ Le rôle ambigu de la mission d'appui aux partenariats publics-privés.

La CRC Languedoc-Roussillon n'avait pas, s'agissant d'un contrôle de gestion, à se préoccuper de l'opportunité du projet, que sa réalisation soit prévue au titre d'un contrat de partenariat ou de toute autre procédure légale et réglementaire.

Il est vrai, à décharge de la CRC Languedoc-Roussillon, que ce projet a évolué tout au long du contrôle, et qu'il continue à évoluer, ce qui rendait et rend peu pertinent son contrôle, les évolutions ultérieures nécessaires à la dynamique du projet pouvant à tout instant rendre sans objet les allégations de la Chambre.

C'est tellement vrai que la commune a depuis renoncé à poursuivre dans la voie du contrat de partenariat pour se tourner vers une autre procédure : la création d'une Société d'Économie Mixte à Opération Unique (SEMOP) et la signature à terme d'une concession de travaux, après mise en concurrence et dialogue compétitif (délibération du Conseil municipal du 13 octobre 2014).

Ce changement de direction, motivé par des considérations relatives, d'une part à l'impact considérable de la baisse des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités locales, l'emploi et les services de proximité dans les territoires (baisse cumulée de 28 milliards d'euros de 2014 à 2017) sur le budget communal, d'autre part aux

incertitudes pesant sur la rentabilité de l'exploitation du port dans le contexte de morosité économique actuel, atteste s'il en était besoin que la commune n'avait pas utilisé l'avis de la M.A.P.P.P pour justifier de l'opportunité de son projet.

Ce projet, entériné dans son principe par le SCOT [le projet urbain de requalification du port y est identifié comme un Secteur de Projet Stratégique (SPS n° 25) sous l'intitulé « Projet urbain et portuaire » pour une emprise totale de 93 ha] et le PLU (qui va être arrêté par le Conseil municipal début 2015), offre une occasion rare pour la commune de redonner une nouvelle centralité autour de son port en la dotant d'un urbanisme contemporain propice au développement économique et touristique.

Selon la Cour, les analyses comparatives reposent souvent sur des hypothèses contestables, favorables au contrat de partenariat.

► *Écrire que « le rapport d'évaluation préalable du projet d'extension du port de la commune du Barcarès est systématiquement favorable à l'option du contrat de partenariat », c'est sous-entendre que ce rapport aurait été élaboré avec un esprit partisan, ce qui est une allégation péjorative d'autant plus grave qu'elle n'est pas démontrée. C'est aussi considérer que l'avis de la M.A.P.P.P n'aurait constitué qu'une bénédiction pro-forma de ce rapport.*

Je ne doute pas que la M.A.P.P.P soit destinataire de ce projet d'insertion au Rapport public annuel de 2015 de la Cour des comptes, et qu'elle fasse usage de son droit de réponse sur les points développés ci-dessus.

Pour ma part, je tiens à réitérer que la commune ne possédant pas les moyens et les compétences requises pour manager un projet de cette ampleur, ayant conduit fort justement au choix argumenté du critère de complexité au titre de l'article L. 1414-2 (II.1) du C.G.C.T, s'est entourée de professionnels dans le respect de la réglementation, notamment pour la réalisation de l'évaluation préalable proprement dite, et a sollicité l'avis officiel de la M.A.P.P.P, après saisine du Préfet, afin de disposer d'un avis expert reconnu, et s'en est tenue à leurs conclusions.

► *Affirmer que « l'évaluation méconnaît la question déterminante de la faisabilité environnementale du projet s'agissant de l'extension d'un port de plaisance dans une zone de risques naturels précisément identifiés et cartographiés », c'est oublier toutes les démarches et études entreprises par la commune pour assurer à terme l'intégration du projet dans son environnement.*

Il n'avait pas échappé à la commune, ne serait-ce que lors de l'élaboration de son projet de PLU, que son projet urbain du port s'inscrivait dans un contexte plus que contraint. Et c'est en connaissance de cette situation que la commune :

- *avait fait établir un Diagnostic Territorial (dès le début de l'année 2012) ayant pour unique objet la mise en évidence de tous les enjeux relatifs à ce territoire, dont particulièrement les enjeux environnementaux et urbanistiques, ainsi qu'une identification aussi exhaustive que possible des procédures administratives qui devraient être conduites pour aboutir ;*
- *a retenu un Projet architectural et urbain après concours restreint sur esquisse et dialogue compétitif ;*
- *a tenu informé, à maintes reprises, les services de l'État (DREAL, DDTM ...) de l'avancement et du contenu de son projet ;*
- *va engager l'étude d'impact au titre du Code de l'environnement sur la base du projet établi par l'architecte-urbaniste, dès que l'Autorité environnementale aura fait connaître son avis sur notre demande de cadrage préalable de cette étude.*

Au surplus, je remarque que cette position de la CRC Languedoc-Roussillon, prise sur un projet non encore défini et dépourvu par voie de conséquence de toute étude d'impact, aurait tout aussi bien pu, dans les mêmes conditions, être adoptée pour tout autre mode opératoire que la commune aurait retenu si l'évaluation préalable l'y avait conduit (Code des marchés et loi MOP, DSP, BEA ...), montrant ainsi que cette critique n'avait pas à être opposée à un rapport d'évaluation préalable dont l'objectif principal était de présenter la meilleure méthode pour réaliser le projet.

En définitive, en laissant entendre que notre projet ne serait pas réalisable au regard des contraintes environnementales, la CRC Languedoc-Roussillon outrepassa sa mission légale de contrôle en portant un jugement d'opportunité, qui au demeurant dépasse ses compétences techniques en la matière, ne respecte pas les dispositions de l'article L. 211-8 du Code des juridictions Financières et surtout constitue un défi à l'exercice de la démocratie locale.

Je me permets enfin, sur un plan plus général et sans les commenter, de vous rappeler ci-après les positions très récentes prises successivement par Monsieur Manuel VALLS, le 1^{er} Ministre, lors de l'inauguration du viaduc de la Dordogne et par Monsieur Emmanuel MACRON, Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du numérique, lors

des « Rencontres des PPP » lesquelles contrastent fortement avec les positions dogmatiques de la CRC de Languedoc-Roussillon :

- Monsieur le Premier Ministre : « Pour retrouver de la croissance et donc des emplois, la France doit impérativement relancer l'investissement public comme privé et notamment dans les secteurs des travaux publics et de la construction. Il a besoin de partenariats entre les entreprises, les collectivités territoriales, l'État, pour bâtir des projets ensemble ».
- Monsieur le Ministre de l'Économie : « La clé de l'investissement, a énoncé le ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, c'est de permettre à des acteurs d'horizons divers de se projeter ensemble dans l'avenir. Pour y parvenir, de nombreux outils juridiques en matière de partenariats publics-privés existent [...] Leur diversité ainsi que l'expérience française en la matière sont un atout formidable ».

RÉPONSE DU MAIRE DE BIARRITZ

L'avis de la MAPPP :

Cet avis obligatoire pour l'État et facultatif pour les collectivités territoriales, avait été sollicité par la ville de Biarritz, qui souhaitait bénéficier, conformément à l'ordonnance de 2004 sur les contrats de DSP, d'un avis formel de la MAPP, organisme rattaché au Ministre chargé de l'économie et des finances, compte tenu des risques de recours contre le contrat par des conseillers municipaux d'opposition.

L'avis concluait que « la pertinence juridique au recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité du projet ».

Dans le cadre des échanges de mes services avec les représentants de la MAPP, ceux-ci leur avaient d'ailleurs déclaré que « s'il y a un projet qui remplit le critère de complexité, c'était bien celui de Biarritz Océan ».

Dans un même souci de sécuriser sa procédure, la Ville avait eu recours à l'expertise de la SCET, filiale de la Caisse des dépôts spécialisée dans les montages immobiliers complexes, afin de l'assister dans l'établissement de l'évaluation préalable à la passation du contrat de partenariat.

Forte de la garantie de ces deux conseils d'experts, la Ville de Biarritz a décidé de recourir au contrat de partenariat et de lancer un dialogue compétitif.

Le Conseil d'État a annulé le 30 juillet 2014 la délibération du Conseil municipal en ce qu'elle autorise le Maire à signer le contrat de partenariat en remettant en cause le caractère de complexité du projet.

Nous avons bien noté que la Cour des comptes, dans son rapport annuel, s'interroge aujourd'hui sur la valeur juridique de l'avis de la MAPPP. Toutefois, selon l'ordonnance de 2004, la MAPP est censé donner un avis valant certification de la conformité juridique de la procédure d'évaluation, or, les magistrats de l'ordre en ont décidé autrement.

La Ville de Biarritz regrette de devoir subir seule les conséquences de l'annulation de l'acte détachable, après avoir pris toutes les précautions possibles sans que cette responsabilité ne soit partagée.

Elle s'interroge enfin sur l'exercice d'un pouvoir plein et entier du juge administratif qui peut, seul et sans faire appel à un sachant, porter une appréciation technique sur la complexité d'un projet.

Les simulations financières et la valorisation des risques :

La Cour des Comptes signale que les simulations financières réalisées avant valorisation des risques mettaient en évidence un contrat de partenariat plus élevé de près de 6% par rapport à l'option de la maîtrise d'ouvrage publique.

La méthode d'évaluation financière retenue reposait sur une comparaison des coûts et délais prévisionnels en valeur actuelle, entre d'une part, la réalisation et la gestion technique des équipements sous maîtrise d'ouvrage publique de la collectivité, et d'autre part, la réalisation et la gestion technique des équipements dans le cadre d'un contrat de partenariat.

L'objectif de cette analyse financière était de permettre, en fonction d'une première évaluation des investissements nécessaires (investissements initiaux uniquement) et des besoins en termes de maintenance immobilière et d'entretien (y compris gros entretien et renouvellement), d'évaluer la valeur actualisée nette (VAN) du projet selon le mode de réalisation.

Cette évaluation de la VAN a été réalisée en deux étapes successives : une première étape prenant en compte l'ensemble des coûts financiers identifiés (coûts d'investissements, de financement, de

maintenance et d'entretien) ; une seconde étape, prenant en compte les risques identifiés selon leur affectation (à la personne publique ou au cocontractant privé).

Dans un premier temps, avant valorisation des risques, les calculs financiers réalisés ont effectivement mis en évidence, pour la réalisation, le financement et la maintenance technique du projet « Biarritz Océan », un surcoût de l'ordre de 6 % pour le contrat de partenariat (31,249 M€) par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique (29,505 M€).

Néanmoins, après la valorisation des risques, le résultat s'inversait en faveur du contrat de partenariat ; l'évaluation financière faisant ressortir un coût supplémentaire de 4,759 M€ en montage MOP. Dans ces conditions, au terme de la consolidation de l'ensemble des paramètres, le rapport d'évaluation conduisait à un coût financier actualisé (sur trente ans) de 34,265 M€ en MOP contre 29,997M€ en contrat de partenariat.

À l'issue du dialogue compétitif, le calcul de la valeur actualisée nette a fait l'objet d'une actualisation dont l'objectif était de confirmer ou pas l'intérêt du contrat de partenariat par rapport à la procédure de la MOP.

Cette nouvelle simulation, produite en juin 2008, tient compte des montants d'investissements et des modalités de financement proposés par le candidat retenu à l'issue du dialogue compétitif, soit un montant d'investissements total de 35,721 M€ HT (14,648M€ HT pour l'extension et la rénovation du Musée de la Mer et 21,072 M€ HT pour la réalisation de la Cité de l'Océan et du Surf).

L'actualisation des données financières réalisée en juin 2008 a donc confirmé l'intérêt du recours au contrat de partenariat et mis en évidence une réduction des écarts entre les deux solutions (MOP et PPP) par rapport à janvier 2007. La valeur actualisée nette sur 30 ans, avant valorisation des risques, pour la réalisation, le financement et la maintenance des ouvrages ressort en effet à 39,725 M€ HT en maîtrise d'ouvrage publique contre 39,909 M€ HT en contrat de partenariat. Soit une différence du coût de 0,45 % contre 6 % au stade de l'évaluation préalable.

Les données financières relatives à la valorisation des risques étant inchangées, l'actualisation réalisée renforce en conséquence le choix initialement opéré par la partenariat public privé. Le tableau ci-après illustre les écarts constatés entre les évaluations de janvier 2007 et juin 2008.

	Evaluation préalable (février 2007)		Mise à jour avec les montants d'investissements et les modalités de financement du candidat ayant remis la meilleure offre	
	Réalisation en MOP	Réalisation en contrat PPP	Réalisation en MOP	Réalisation en contrat PPP
Montant des investissements prévisionnels en € H.T.	25 050 000	25 050 000	35 721 823	35 721 823
Valeur actualisée nette sur 30 ans pour la réalisation, le financement et la maintenance du Pôle Océan en € HT avant valorisation des risques	29 505 277	31 249 531	39 725 670	39 909 910
Ecart VAN sur 30 ans entre une réalisation en MOP et une réalisation en contrat de partenariat public privé - en % -	5,91%		0,46%	

La SEM Biarritz-Océan :

La Cour des comptes relève, dans un paragraphe intitulé « non-respect des règles comptables » que la Ville avait transféré l'exploitation et la gestion commerciale à la société d'économie mixte Biarritz océan, cette dernière portant le déficit éventuel d'exploitation de l'activité résultant.

La Ville a effectivement confié l'exploitation des ouvrages à une SEM à travers un contrat d'affermage signé à l'issue d'une procédure publique de délégation de service public.

La Ville de Biarritz s'étonne cependant de la critique de la Cour sur l'exploitation des deux sites d'animation, le choix du recours au PPP n'ayant aucun rapport avec l'exploitation ni avec sa faisabilité économique.

Le contrat de partenariat pouvait en 2007/2008 avoir pour objet le financement, la construction, la maintenance technique, mais non l'exploitation du service public. Seules des activités accessoires à l'activité de service public pouvaient être confiées au partenaire privé.

Le rapport d'évaluation n'avait donc pas pour objet de produire une étude de faisabilité économique de l'exploitation du service public.

Par contre, en parallèle de cette procédure d'évaluation, une étude de marché avait été confiée à la société AUDIT France (émanation du Ministère du tourisme) pour évaluer les hypothèses de fréquentation des 2 équipements selon les méthodes de Benchmarking et de calcul du taux de pénétration habituellement pratiquées pour ce type de produit commercial.

Si ces hypothèses de fréquentation ne se sont malheureusement pas réalisées à ce jour, il n'en demeure pas moins que cette situation n'est en aucun cas liée au choix du recours au PPP, et aurait tout aussi bien pu se produire dans une option sous maîtrise d'ouvrage publique.

RÉPONSE DU MAIRE DE BOUGIVAL

La présente lettre répond aux trois points d'observations du projet faisant référence au contrat de performance énergétique de la commune de Bougival.

Point n°1 :

Le but du rapport d'évaluation préalable est de présenter les éléments contribuant à montrer que le recours au contrat de partenariat permet d'offrir à la personne publique une solution alternative moins coûteuse et/ou plus avantageuse pour atteindre ses objectifs (loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.).

Ainsi, l'évaluation préalable a conduit à désigner le contrat de partenariat comme la solution la plus efficace au projet de la commune de Bougival. Elle a conforté la collectivité dans l'idée de se diriger vers cette solution juridique ; toutefois, s'il avait été démontré qu'un autre moyen était plus approprié, la ville se serait orientée vers la solution préconisée. Une matrice des risques a d'ailleurs été réalisée au moment de l'évaluation préalable conformément à la réglementation. Le contrat de partenariat s'est placé au-dessus des autres types de contrats possibles tout simplement parce qu'il permettait à la commune de Bougival des économies, de fixer des objectifs de performance clairs et chiffrables, de garantir les délais de réalisation du projet et de s'inscrire dans une démarche vertueuse de baisse de la consommation énergétique.

Point n°2 :

S'agissant de la négociation engagée pour choisir l'AMO, il était prévu dans le règlement de consultation du marché à l'article 4.2 « Analyse des offres et négociation éventuelle » que « lors de l'analyse, la Collectivité se réserve la possibilité de demander des précisions aux candidats sur la teneur de leur offres, si elle le juge nécessaire, en cours d'analyse ». Cette négociation a de plus permis une réduction du prix et donc une bonne gestion des deniers publics.

Point n°3 :

La Cour des Comptes fait référence à l'application de pénalités pour le non-respect d'engagements portant sur des consommations de gaz (groupe scolaire Monet) et d'électricité (signalisation lumineuse tricolore). Or, ces pénalités ont bien été appliquées « en bloc » en fin d'année 2013.

RÉPONSE DU MAIRE DE BRUGES

Je souhaite insister sur le fait que cette opération a été lancée et réalisée par l'ancienne équipe municipale.

L'analyse que vous portez sur le montage réalisé est conforme à celle que nous avons réalisée. La mise en œuvre de ce contrat n'a pas été, de toute évidence maîtrisée.

Il n'a pas fait l'objet d'une réelle évaluation préalable ; le choix du montage va obérer sur long terme, les marges de manœuvres de la Ville et intègre un surcoût structurel. De plus, comme vous le soulignez, l'assiette d'un investissement ne correspond plus au détail de l'offre retenue.

La précipitation dans laquelle a été mené ce dossier a conduit à de nombreuses irrégularités tant en phase de procédure qu'au stade de l'exécution.

Cet exemple relève la nécessité pour les collectivités territoriales d'avoir une réelle approche d'évaluation préalable étayée sur le choix des modes de réalisation des projets publics qui doit s'appuyer sur une ingénierie technique, juridique et financière afin d'être en mesure de réaliser un arbitrage le plus pertinent possible.

RÉPONSE DU MAIRE DE BUSSY-SAINT-GEORGES

Les Partenariats Publics-Privés qui ont été signés par la précédente majorité coûtent fort chers à notre commune.

L'équipe municipale actuelle ne l'aurait pas fait. Je n'ai donc aucun élément à apporter.

RÉPONSE DU MAIRE DE DIGOIN

Je m'en remets à l'ensemble des réponses formulées par la ville de Digoin aux remarques de la Chambre régionale des comptes faites par courrier du 9 janvier 2013.

Je n'ai pas d'autres remarques à formuler sur ce document.

RÉPONSE DU MAIRE D'HÉROUVILLE-SAINT-CLAIR

Le projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes intitulé Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser indique l'absence d'application, par la ville d'Hérouville Saint Clair, des pénalités prévues au contrat concernant le recours aux PME.

Le contrat de partenariat engagé par la ville, dans sa version initiale, prévoit par son article I-12, le recours aux PME dans les conditions suivantes :

- 15 % au titre de la réalisation des investissements initiaux ;*
- 15 % au titre des travaux de renouvellement ;*
- 15 % au titre de l'exploitation et de la maintenance.*

Le suivi de la réalisation de ces engagements fait partie intégrante du rapport annuel communiqué à la collectivité.

L'objet de cet article est de garantir un chiffre d'affaires minimum à des Petites et Moyennes Entreprises dans le cadre des prestations réalisées sur le territoire de la commune et non de percevoir des pénalités.

Dans le cadre du contrôle de la performance du contrat, les partenaires ont constaté que les PME du secteur pouvaient intervenir de manière plus importante sur les travaux initiaux et de renouvellement que les 15 % prévus au contrat.

En revanche, les engagements pesant sur le titulaire concernant la maintenance ne pouvaient être endossés par de petites entreprises. En effet, les contraintes en termes de délais, de taux de panne, de taux de disponibilité des installations, de niveaux d'éclairage, acceptées par le titulaire ont nécessité la mise en place d'une organisation spécifique dédiée au contrat. Cette organisation ne peut être mise en œuvre par une PME pour des interventions ponctuelles. En outre, le titulaire doit répercuter sur ses partenaires les pénalités prévues au contrat en cas de non-respect de ces différents engagements.

Au regard de ce constat, et afin de garantir malgré tout un chiffre d'affaire minimum aux PME, il a été décidé de globaliser, sur la totalité des interventions, travaux initiaux, travaux de renouvellement et exploitation et maintenance, la mesure du recours aux PME. Un avenant a été signé en ce sens.

Le chiffre d'affaires minimal confié aux PME reste donc identique à ce que prévoyait le contrat initial. Fin 2013, le montant des prestations confiées à des PME était de 863 870 € HT. La vérification quinquennale de ce poste fait état d'un retard de 0,6 % par rapport aux engagements ce qui permet d'envisager le respect de cette clause à l'issue du contrat.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

Tout d'abord sur la motivation du recours au contrat de partenariat :

Les contrats de partenariat sont présentés dans cet extrait de la Cour des Comptes comme des réponses budgétaires aux problèmes des collectivités territoriales de financement de leurs projets.

Même si cet objectif budgétaire a pu parfois être poursuivi dans certains dossiers, il ne constitue pas dans la majorité des cas (comme c'est le cas pour Marseille) l'objectif principal du recours au Contrat de Partenariat. C'est bien le rapport « coût global/avantage » lié à un contrat global portant sur l'investissement et surtout l'exploitation et la maintenance qui est le critère essentiel de recours à ce type de contrat.

Le stade Vélodrome, dont la dernière rénovation datait de 1998, a souffert d'obsolescence dès le milieu des années 2000. Cette dernière était liée à trois facteurs :

- *une évolution forte des standards notamment avec la coupe du monde 2006 ;*
- *une conception ne prenant pas en compte les enjeux d'entretien maintenance avec une allocation insuffisante de ressources pour cette action. Au point que le stade faisait, en février 2009, la une de la presse pour la mauvaise qualité des prestations tout particulièrement dans la tribune présidentielle.*

Parallèlement l'accueil de certaines compétitions supposait alors des dérogations de la part des instances sportives (exemple des matches de la Ligue des Champions de l'UEFA).

Par ailleurs, la régie municipale en charge de l'exploitation du stade Vélodrome générait des recettes d'environ 1M€ par an, largement sous-dimensionnées pour un tel équipement.

Il convient enfin de rappeler que le cahier des charges de l'UEFA imposait une mise en service au 30 juin 2014.

La Ville de Marseille a ainsi eu recours au contrat de partenariat pour mener une opération particulièrement complexe consistant à réaliser un projet aussi important en termes de restructuration (au regard des prescriptions du cahier des charges de l'UEFA), en site occupé (maintien des matches de l'OM avec une jauge de 40.000 places), en garantissant la pérennité d'un équipement (prise en compte dès la réalisation des enjeux d'entretien-maintenance et engagement d'allocation des ressources à cet effet) et en optimisant l'exploitation « hors-match » (développement d'un lieu d'événements et génération de recettes).

Sur ce dernier point, alors que les recettes de la régie se limitaient à 1 M€ par an comme rappelé précédemment, l'exploitant privé s'est engagé sur 12M€ (valeur octobre 2010) par an de recettes garanties, générant de fait une politique affirmée de rayonnement, d'attractivité bénéfique à tout le territoire marseillais, et générant d'autres retombées non incluses dans le bilan du contrat de partenariat.

C'est donc bien basé sur une politique de long terme que la Ville de Marseille a opté pour le Contrat de partenariat public-privé.

Ensuite sur les évaluations préalables :

La Ville de Marseille ne s'estime en aucun cas concernée par les allégations très générales et au demeurant nullement étayées selon lesquelles « les procédures et les analyses mises en œuvre (...) ne sont pas transparentes dans la plupart des cas ». La formule est au demeurant particulièrement inappropriée, le reproche d'absence de transparence n'ayant aucunement le même sens s'agissant d'une procédure ou d'une analyse. Mais en l'espèce, aucun manque de transparence ne peut être reproché ... et d'ailleurs aucun ne l'a été par la Chambre Régionale des Comptes PACA.

Par ailleurs, la Cour des Comptes estime que la comparaison du Contrat de Partenariat avec d'autres modes de dévolution contractuels est trop restrictive et ne se contente que de la comparaison avec la maîtrise d'ouvrage publique.

La Cour dénonce également des hypothèses contestables favorisant systématiquement le choix du contrat de partenariat, tendant à faire croire que l'évaluation préalable apparaît comme un moyen de valider a priori le contrat de partenariat par la collectivité.

La ville de Marseille veut rappeler à la Cour des Comptes que lors de la première restitution de l'évaluation préalable en 2008, le rapport

concluait à la pertinence du choix de la Délégation de Service Public pour mener à bien le projet de reconfiguration du Stade Vélodrome.

Après le déclenchement de la crise financière de 2008, crise qui a profondément modifié les pratiques des établissements de crédit, une actualisation de ce rapport, a été réalisée en 2009 après l'annonce par la France de la candidature à l'Euro 2016.

Cette actualisation a notamment intégré les évolutions juridiques intervenues sous l'impulsion gouvernementale de l'époque :

- Loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat,

- Lois de relance 2009 : loi de finances rectificative pour 2009 et loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés.

Ce changement d'environnement économique (crise financière) législatif (lois de 2008 et 2009) a modifié les conclusions de la comparaison en faveur du contrat de partenariat, notamment au regard :

- de la capacité d'intégrer des baux à construction dont la durée dépasse celle du contrat de partenariat : cette mesure a permis le financement du contrat à hauteur de 30M€ par les investisseurs immobiliers ;

- de la capacité à diminuer le pré-financement privé par un financement public ;

- des différences importantes de conditions de financement (coût du crédit et maturité) entre un montage en contrat de partenariat et en DSP...

Il est donc pour le moins inexact de dire que l'évaluation préalable favorise systématiquement le choix du contrat de partenariat. Il s'agit bien pour Marseille d'un choix conduit par un environnement économique et juridique à l'instant de la prise de décision.

Pour ce qui est du suivi du Contrat de Partenariat :

La Ville de Marseille rejoint la Cour des Comptes sur le fait que le suivi des Contrats de Partenariat nécessite une bonne compréhension des enjeux financiers et contractuels, en même temps que technique.

Néanmoins, et contrairement à l'illustration marseillaise, l'expertise et la disponibilité des équipes (ni même le nombre de personnes attribuées à ce projet) ne sont pas identiques. La question de l'expertise publique sur ce type de contrats, comme d'ailleurs sur les

DSP dont les dérives pourraient également être pointées, nécessiterait une réflexion spécifique pour doter les collectivités, comme l'État, d'une expertise et expérience plus riche par porteur de projet, les groupes privés s'étant structurés autour de cette spécificité.

L'enjeu est bien la répétition de ce type de contrat qui permettrait l'augmentation de l'expertise : pour rappel, seul 5% de la commande publique est concernée par les contrats de partenariat, ce qui laisse peu de chances à un responsable de projet, de réitérer et d'affiner son expertise.

En conclusion, la Ville de Marseille regrette évidemment qu'une approche aussi partielle et hétéroclite puisse faire l'objet d'un projet d'insertion qui se fonde sur un très petit nombre de contrats de partenariat au regard de ceux qui ont été effectivement signés par les collectivités (29 sur 150). Il se fonde également sur un panel tellement hétéroclite (9 contrats de partenariat d'éclairage public/des contrats de partenariat « bâtementaires » portant sur des objets très différents dans leur taille, leur montant et leur exploitation/des contrats de partenariat de service notamment en performance énergétique), qu'aucun enseignement global ne saurait en être pertinemment tiré.

Alors que la Cour des comptes émet une opinion positive sur le contrat de partenariat, en mentionnant que « l'amélioration du service rendu est réelle et les équipements bien entretenus », elle se contredit manifestement en indiquant dans son projet de rapport que « les collectivités sont de fait liées contractuellement à une obligation de maintenance des ouvrages par le partenaire privé en contrepartie du versement d'un loyer, alors que dans une procédure plus classique, la maintenance constitue à tort ou à raison, une variable d'ajustement budgétaire. »

A l'heure où le gouvernement est mis en demeure de constater l'état de délabrement des universités françaises sous sa responsabilité, il aurait été préférable depuis longtemps, pour l'avenir de notre pays et la bonne gestion des deniers publics, d'intégrer un loyer annuel dans les Lois de Finances successives qui aurait évité, tôt ou tard, d'investir massivement alors que les bâtiments tombent en ruine.

RÉPONSE DU MAIRE DE MONTAUBAN

En réponse, je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE NOGENT-SUR-SEINE

Le partenariat public-privé initié par mon prédécesseur avait pour objet le transfert, la restructuration et l'agrandissement du musée Dubois-Boucher.

Le contrat finalisé s'est transformé de facto en la réalisation d'un nouveau musée dénommé Camille Claudel, certes situé sur le même site.

À travers l'expérience vécue sur ce dossier (tout est relatif cependant), je ne peux que souscrire aux diverses remarques formulées par les Chambres régionales des comptes dans le projet de rapport annuel de la Cour des comptes intitulé « les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser ».

De plus, il m'apparaît que certains points soulevés dans ce document sont à mettre en exergue et surtout à prendre avec la plus vigilante considération pour les exécutifs locaux qui souhaiteraient utiliser cet outil de commande publique.

Tout d'abord et sans conteste, je tiens à mettre l'accent sur les difficultés rencontrées par une collectivité de petite ou moyenne importance sur sa faculté à suivre de manière pérenne ce type de contrat que ce soit sur les plans technique, économique, juridique, etc. Surtout sur une durée d'engagement telle à Nogent-sur-Seine de 25 ans !

La conséquence de cela est que la collectivité doit s'entourer d'un ou plusieurs cabinets conseils. Concept évident au moment du lancement de la procédure, lequel devient aussi obligatoire pendant la durée de vie du contrat !

Le recours à des conseils extérieurs, donc indispensables pour des collectivités telles que Nogent-sur-Seine, génère de manière générale une certaine situation de dépendance vis-à-vis de ceux-ci, lesquels conseils jouent également bien évidemment un rôle important lors du dialogue compétitif.

Cependant, selon moi autre point plus problématique, il s'agit du rapport « de force » entre l'opérateur privé, qui dans une procédure de partenariat public-privé est incontestablement un groupe important, et la collectivité publique. Les représentants d'une petite ville comme Nogent-sur-Seine (malgré la qualité de certains de ses cadres) ne sont généralement pas rompus aux pratiques du monde des grandes entreprises.

Enfin un dernier point, sûrement à connotation plus subjective selon moi, et directement lié à l'objet même de l'opération, à savoir à Nogent-sur-Seine la réalisation d'un musée.

Cette opération ne se décline évidemment pas uniquement en la construction d'un bâtiment quelque soient les exigences que l'on puisse avoir pour celui-ci dans le domaine architectural et bien entendu son impact sur l'environnement, mais aussi sur un important volet muséographique.

De fait, ce dernier interfère très fortement pour ne pas dire essentiellement sur la maîtrise d'œuvre.

Lors de la conclusion d'un contrat de partenariat public-privé, on peut penser du fait de sa procédure relativement longue (dialogue compétitif, nombreuses autres réunions, demandes de précisions, documents contractuels avec de nombreuses annexes sur lesquels un soin particulier doit être apporté, etc.) que ses composantes ont été correctement appréhendées.

De fait, l'opérateur privé est sensé (et doit) s'entourer dans le respect du contrat, des compétences nécessaires.

La Ville de Nogent-sur-Seine s'est trouvée, sur ce volet muséographique, confrontée en cours de réalisation à des modifications, et donc à un surcoût d'opération.

Une procédure plus classique de marchés publics avec allotissement m'aurait semblé plus maîtrisable pour la collectivité, du fait notamment de détenteurs de lots identifiables.

Le dialogue et les rapports pour la collectivité territoriale sont évidemment de nature différente lorsque l'on détient la maîtrise de l'opération que lorsque cette dernière est complètement donnée à un opérateur en partenariat public-privé.

RÉPONSE DU MAIRE DE PERPIGNAN

Le théâtre de l'Archipel est cité à trois reprises et si je partage globalement l'analyse que vous réalisez, je voudrais néanmoins revenir sur la motivation du choix d'un contrat PPP et sur celui du transfert à un EPCC, vos analyses me paraissant incomplètes pour la bonne compréhension du lecteur.

Il faut d'abord préciser que le théâtre de l'Archipel est une opération majeure du projet urbain de Perpignan. Elle s'est construite en partenariat avec l'État et la Région (opération inscrite au contrat de plan 2007/2013) et avec l'Europe.

L'ambition était de créer un haut lieu de diffusion du spectacle vivant, aujourd'hui labellisé en Scène Nationale.

Encore fallait-il maîtriser les risques financiers, techniques et commerciaux du projet de Jean Nouvel qui fut choisi à l'unanimité par le jury du concours d'architecture (réalisé suivant les dispositions de la loi MOP).

Le choix du PPP obéissait à une logique de maîtrise des coûts de construction et de la connaissance des coûts de maintenance et des charges de fonctionnement d'un projet complexe et contemporain.

En effet, l'expérience de la réalisation de l'extension-restructuration du Palais des Congrès nous avait démontré la faible capacité de la maîtrise d'ouvrage publique à maîtriser les conséquences financières des aléas de chantier sur des projets complexes et les coûts de maintenance ont été découverts après la réalisation et très éloignés de nos prévisions. D'ailleurs la Cour des Comptes, dans son rapport de 2012, a elle-même fait le constat de dérapages impressionnants entre les coûts prévus et ceux constatés dans le cas de maîtrise d'ouvrage publique classique.

La procédure PPP retenue, définit au départ des loyers (investissements, frais financiers, maintenance, gestion) ce qui permet non seulement de laisser les aléas de chantier au partenaire privé, mais encore de présenter au Conseil Municipal une décision en coût global définitif, aux ajustements près pour suivre l'évolution des prix à la consommation. Ils convient de plus de souligner que la méthode retenue, à savoir lancer la consultation sur la base d'un projet précis (dossier EXE1 et non pas l'esquisse du concours) n'est pas étrangère au fait que malgré un projet ambitieux, le résultat est un dépassement inférieur à 1 % de coût initial inscrit dans le contrat.

Pour conclure, le choix de la procédure PPP, conduite à partir d'un projet architectural ambitieux, précisé au niveau du dossier EXE1, avait pour logique principale la maîtrise des coûts dans une épure financière en investissement et en fonctionnement cohérente avec les équilibres financiers de la collectivité.

L'État a, par ailleurs, toujours indiqué la nécessité de créer un EPCC pour gérer le spectacle vivant sur la ville de Perpignan.

Dès lors, il était logique que cette structure, créée au 01/01/2011, gère le contrat dans son intégralité, notamment la maintenance et le fonctionnement du Théâtre de l'Archipel. En effet, ce n'est que l'occupant qui peut efficacement vérifier le respect des termes du contrat. Le transfert du contrat a d'ailleurs été approuvé, à l'unanimité, par le Conseil d'Administration auquel participe l'État.

À cette logique de fonctionnement s'est rajoutée une logique fiscale, car le paiement direct des loyers par la Ville ne permettait pas de récupérer la TVA. Or, le transfert du contrat à l'EPCC permet de récupérer la TVA sur l'ensemble des loyers, comme confirmé par le rescrit fiscal du 30 novembre 2010, la Ville ayant sollicité l'avis de l'administration fiscale le 20/10/2010.

Ce transfert de contrat pour des raisons fiscales était prévu dès la rédaction du contrat initial de PPP, approuvé en juillet 2008.

Le gain de TVA a donc naturellement motivé et conduit le transfert du contrat de la Ville vers l'EPCC.

RÉPONSE DU MAIRE DE ROUEN

Je vous informe, en réponse, que ce rapport n'appelle pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE SEVRAN

Je prends acte de cette insertion à laquelle je ne souhaite apporter aucun commentaire.

RÉPONSE DU MAIRE DE SOISSONS

Concernant le partenariat public-privé pour la rénovation de l'éclairage public de la ville de Soissons, une procédure judiciaire est en cours sur le fond. Elle fait suite à la décision de la précédente Municipalité de résilier le contrat passé avec le groupement d'intérêt Citelum.

Une instruction pénale, dans laquelle la ville s'est constituée partie civile, a également été ouverte par le Parquet.

Au regard de ces éléments et dans l'attente que la Justice rende ses décisions, vous comprendrez que je ne puisse répondre au rapport de la Cour.

RÉPONSE DU MAIRE DE THOUARÉ-SUR-LOIRE

Il ne m'appartient pas de justifier ou d'apporter d'autres éléments sur les actes passés concernant le contrat de partenariat public-privé de la ville de Thouaré-sur-Loire.

En effet, à l'époque de la signature, je n'étais pas le maire de la ville mais le chef du groupe d'opposition au conseil municipal. J'ai d'ailleurs, avec les conseillers d'opposition, combattu le projet lorsqu'il a été présenté en conseil municipal de décembre 2010, en votant contre.

Aujourd'hui, ma position d'édile de la ville m'oblige à poursuivre le contrat tel qu'il a été validé tout en déplorant qu'il n'est pu être dénoncé lorsque cela était encore possible.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE DU VAL DE GERS

J'ai pris connaissance du document et je vous prie de bien vouloir noter que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce de rapport.

2

La gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer

PRÉSENTATION

Le modèle français de gestion de l'eau et de l'assainissement se caractérise par sa diversité, chaque autorité organisatrice (commune ou établissement public de coopération intercommunale) étant libre d'exercer elle-même directement cette compétence en régie, ou de la déléguer. Présente historiquement dans plusieurs grandes villes, la gestion en régie s'est également, et surtout, développée en zone rurale dans de petites communes ou dans le cadre de syndicats spécialisés.

Sur les 31 000 services d'eau et d'assainissement comptabilisés par le système d'information des services d'eau potable et d'assainissement (SISPEA), plus de 22 000 sont gérés en régie, plus fréquemment pour l'assainissement collectif que pour l'eau. Ces services exercent leurs compétences dans le cadre du « petit » cycle de l'eau qui inclut les opérations de prélèvement, de traitement, de distribution et d'assainissement jusqu'au rejet.

Dans un contexte de baisse des consommations¹⁰⁸ et de forte sensibilité à l'évolution du prix de l'eau¹⁰⁹, le choix du mode de gestion

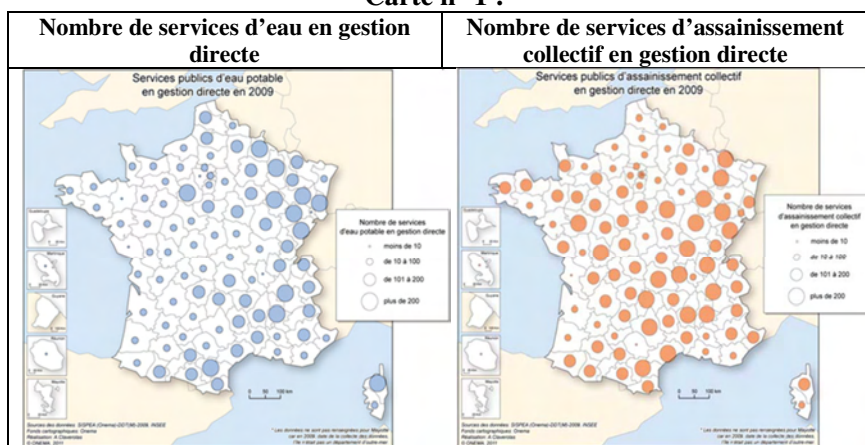
¹⁰⁸ La consommation d'eau potable des ménages s'établissait en moyenne à 148 litres par jour et par habitant en 2010, contre 165 litres en 2004, soit une diminution de plus de 10 %. Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

¹⁰⁹ En France, le prix moyen de l'eau au 1^{er} janvier 2012, y compris l'assainissement collectif, est évalué à 3,78 € par m³ sur la base d'une consommation de 120 m³ par abonné. Sur la période 2009-2011, le prix de l'eau potable a augmenté de manière modérée (1 % par an) alors que le prix de l'assainissement collectif a augmenté de près de 5 % par an en moyenne. Source : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement – Panorama des services et de leur performance en 2011.

des services d'eau et d'assainissement est devenu un enjeu politique local. Après plusieurs villes importantes, comme Grenoble, Paris a fait le choix de passer à la gestion directe, assurée par une régie personnalisée, « Eau de Paris », chargée de gérer l'ensemble de la filière eau dans la capitale. Si plusieurs métropoles s'y préparent, comme Rennes et Nice, le passage à la gestion directe demeure cependant un phénomène limité. Les dernières données disponibles¹¹⁰ indiquent qu'entre 10 et 15 % des collectivités étudieraient cette option qui n'aboutit en définitive qu'une dizaine de fois par an, pour environ 800 contrats arrivant à échéance chaque année. Ce nombre pourrait cependant augmenter au début de l'année 2015 du fait de la fin imposée de certains contrats¹¹¹.

Pouvant être assurée par des régies de différentes natures, la gestion directe n'est pas uniformément présente sur le territoire national. La gestion directe de l'eau potable prédomine sur un arc de cercle allant du nord au sud-est de la France alors que pour l'assainissement collectif, la gestion directe est plus présente en zone rurale, où la densité de population est la moins forte.

Carte n° 1 :



Source : SISPEA (Onema) – DDT(M) - 2009

¹¹⁰ Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, *Impact des procédures de mise en concurrence dites « Loi Sapin » sur les services d'eau et d'assainissement en 2007 et 2008*, septembre 2012.

¹¹¹ En application de l'arrêt du Conseil d'État, 8 avril 2009, Commune d'Olivet, n° 271737, 271782.

Dans le cadre de leurs travaux, les juridictions financières n'ont pas cherché à comparer la gestion directe avec la gestion déléguée, par exemple en matière de tarifs, ces derniers étant dépendants de multiples paramètres extérieurs au mode de gestion.

Les 70 contrôles qu'elles ont menés sur des organismes de tailles variées situés sur l'ensemble du territoire en milieux rural et urbain, concernant plus de 10 millions d'habitants¹¹², permettent de tirer des enseignements sur les principales conditions à réunir pour améliorer la performance du service et donner à l'utilisateur un service de qualité à un prix raisonnable (I), tenant compte d'un équilibre financier à assurer sur le long terme (II).

I - Améliorer la performance

Les conditions nécessaires à l'amélioration de la gestion des régies d'eau et d'assainissement concernent notamment le pilotage des services et la connaissance de leur patrimoine. Les services de taille réduite, encore trop nombreux, peinent à satisfaire ces conditions, ce qui justifie la poursuite de regroupements territoriaux dans ce domaine.

¹¹² Catégories d'organismes contrôlés par les CRC dans le cadre de l'enquête et population correspondante :

Type d'organisme	Nb	Population
Département	1	387 929
Communauté urbaine	1	1 331 267
Communautés d'agglomération	7	1 484 554
Communautés de communes	3	49 936
Communes et régies communales	37	3 369 456
Syndicats intercommunaux	9	477 793
Syndicats mixtes et régie de syndicat mixte	7	2 721 668
Société publique locale	1	260 000
TOTAL	66	10 082 603

A - La maîtrise de la gestion

Comme dans tout service à caractère industriel et commercial, qui s'inscrit dans un cadre concurrentiel, la collectivité, en sa qualité d'autorité organisatrice de la gestion de l'eau et de l'assainissement, doit contrôler la qualité de la gestion et évaluer les performances de ses services. Préalablement, elle doit déterminer des objectifs financiers, techniques et patrimoniaux. Les modalités de pilotage s'exercent différemment selon que la régie est un service interne à la collectivité ou juridiquement indépendant.

Les différentes catégories de régies

La gestion directe n'est pas un mode de gestion homogène. Elle peut être assurée par des régies de types différents disposant d'un degré d'autonomie variable généralement croissant avec la taille de la collectivité, commune ou établissement intercommunal.

La régie simple, dont la création n'est plus autorisée depuis 1927, est un service communal sans pouvoir décisionnel propre ni indépendance financière. La régie à autonomie financière dispose d'un conseil d'exploitation et d'une trésorerie propre. La régie personnalisée est un établissement public indépendant, doté d'un conseil d'administration et géré par un directeur.

Enfin, de nouvelles formes de gestion directe émergent avec des sociétés publiques locales (SPL) de l'eau, chargées par leurs collectivités actionnaires d'assurer la gestion de leur service.

La gestion directe concerne des services dont la gestion n'est pas déléguée à leur risque et péril à des prestataires qui se rémunèrent, au moins principalement, sur les usagers. Pour autant, la gestion directe n'implique pas forcément qu'elle est assurée dans sa totalité par des moyens du service : ce dernier peut avoir recours à un tiers, que le service rémunère directement, qui réalise le cas échéant l'essentiel de ses activités, ou sur lequel il assure un contrôle de même nature que sur ses propres services. Il s'agit alors, dans ce dernier cas, de « quasi-régies ».

La démarche de performance et l'approche évaluative sont encore peu développées dans les régies simples et dans les régies sans personnalité morale, qui forment des services de la collectivité où l'assemblée délibérante, avec le concours du conseil d'exploitation quand il existe effectivement, joue en principe un rôle majeur. En réalité, elle est rarement saisie des questions relatives aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement. Ainsi, leurs débats d'orientation budgétaire, qui ont normalement pour objet de définir des lignes directrices pluriannuelles,

ignorent très souvent les questions relatives à la gestion de l'eau ou de l'assainissement collectif, ou les traitent de manière succincte.

En revanche, les régies personnalisées ou les sociétés publiques locales (SPL), entités indépendantes, sont conduites à conclure un contrat d'objectifs et de moyens avec la collectivité organisatrice du service.

Par exemple, le contrat d'objectifs et de moyens conclu par la ville de Paris avec sa régie « Eau de Paris », gestionnaire de son réseau d'eau potable, définit les rôles de chacune des parties et assigne dix grands objectifs à la régie. Chacun d'eux est décliné en actions assorties d'indicateurs techniques, financiers, sociaux et patrimoniaux. Une revue de gestion est organisée trimestriellement, au cours de laquelle « Eau de Paris » rend compte de l'exploitation du service. Tel qu'il est conçu, ce contrat constitue pour la ville de Paris un véritable outil de pilotage.

Les membres fondateurs de la SPL Eau du Ponant, chargée de la distribution de l'eau et de l'assainissement pour 260 000 habitants du Finistère, ont conclu des contrats avec la société dans le cadre d'une politique d'objectifs, évaluée à partir d'indicateurs de performance dont certains sont assortis d'une cible numérique.

Pour les régies simples ou seulement dotées de l'autonomie financière, les objectifs ne peuvent être contractuellement définis, les services étant dépourvus de personnalité juridique. Il appartient donc à l'instance délibérative de la collectivité de se fixer elle-même les objectifs à atteindre et les indicateurs de suivi de son activité. Quelques collectivités se sont dotées d'outils leur permettant d'inscrire leur service dans une démarche d'évaluation de la performance, comme Bayonne (Pyrénées-Atlantiques) ou l'agglomération de Belfort, mais elles restent l'exception.

La maîtrise des composantes du service est nécessaire pour assurer une gestion de qualité. Elle est essentielle lorsque l'autorité organisatrice souhaite étudier un changement de mode de gestion sur des critères objectifs. Ainsi, il est apparu à l'occasion de plusieurs contrôles de services ayant opté pour la gestion directe, à échéance des contrats de délégation de service public (DSP), que cette étape demeurerait complexe et risquée, en raison de l'insuffisance des dispositions contractuelles ou de leur caractère inadapté touchant en particulier à la connaissance du patrimoine, à la maîtrise des systèmes d'exploitation et aux statuts des personnels.

En effet, s'agissant du patrimoine, les contrats n'évoquent que très rarement la qualification des biens¹¹³ de la délégation, ou dans des termes laissant une part importante d'interprétation, et l'inventaire détaillé que le délégataire est tenu d'établir ne liste que rarement de manière exhaustive les biens et les amortissements effectués. Sa reconstitution, dès lors que le patrimoine mis à disposition était déjà insuffisamment précis et que les opérations de renouvellement n'ont pas été suivies de manière satisfaisante dans le temps, peut être une opération longue.

Les charges liées au transfert des systèmes d'exploitation des données doivent également être anticipées. À Paris, le changement de mode de gestion de la distribution de l'eau s'est révélé très complexe en raison de la grande hétérogénéité des modes de gestion et des systèmes d'information des sociétés jusqu'alors chargées de l'exploitation du service de l'eau. « Eau de Paris » a été dans l'obligation de conclure deux marchés transitoires, d'un montant total de 33,7 M€ avec les anciens délégataires pour l'exploitation des systèmes d'information existants, dans l'attente de la construction des nouveaux outils.

De manière analogue, la communauté urbaine Brest Métropole Océane a dû avoir recours à son délégataire pour assurer la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information et de gestion. Les conditions financières ont été négociées pour un montant maximum de 4 M€ HT, difficilement évaluable par rapport aux prestations demandées.

Dans leur rapport annuel d'activité, les délégataires mentionnent les effectifs affectés à la délégation mais les éléments fournis sont loin d'être suffisamment précis car, exprimés en nombre de personnes physiques, ils n'incluent pas les agents travaillant pour les fonctions support. Une expertise préalable s'avère par conséquent indispensable pour déterminer le nombre d'agents nécessaires à la continuité du service public et la masse salariale afférente, le coût salarial unitaire n'étant pas nécessairement moindre que celui procédant d'un statut public.

Ces évaluations, déterminantes pour assurer l'équilibre financier du service, relèvent de l'autorité organisatrice. Elles doivent être entreprises parfois plusieurs années avant le changement éventuel du mode de gestion lorsque les données de valeur stratégique ne sont pas disponibles.

¹¹³ Les biens de retour nécessaires au service reviennent à la personne publique, les biens de reprise utiles au service peuvent être rachetés, les biens propres restent acquis au délégataire.

B - Le suivi de la performance

La mesure de la performance des services d'eau et d'assainissement (SEA) est récente. Elle a été mise en place à la suite des recommandations formulées par la Cour des comptes dans ses rapports de 1997 et 2003.

Ainsi, le décret et l'arrêté du 2 mai 2007 pris pour l'application de l'article L. 2224-5 et modifiant les annexes V et VI du code général des collectivités territoriales (CGCT) identifient des indicateurs de performance et des éléments à fournir chaque année en fonction de la taille des services. Ces indicateurs sont transmis sur la base du volontariat à l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement afin d'alimenter une base de données nationale (le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement – SISPEA) en vue de leur publication.

En pratique, ces transmissions sont très partielles. Les petits services gérés en régie sont les principaux absents de la base tenue par l'Observatoire des services publics de l'eau et de l'assainissement car ils peinent à renseigner les indicateurs. 45 % des services d'eau potable et 52 % des services d'assainissement collectif représentant environ 15 % de la population desservie n'ont transmis aucune donnée pour les années 2009 à 2011.

Par ailleurs, le processus de production des indicateurs n'est pas toujours fiabilisé au sein du service et le contrôle de cohérence de ces indicateurs par l'État varie significativement d'un département à l'autre.

Les régies les plus importantes ont mis en place des indicateurs de suivi complémentaires. S'inspirant de la démarche menée par l'Association Internationale de l'Eau (IWA) en matière d'évaluation de la performance des services d'eau potable et de l'opération européenne de parangonnage, dénommée *European Benchmarking Cooperation* (EBC), une analyse comparative a été effectuée en France en 2009 par la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies (FNCCR) pour permettre aux collectivités de disposer d'un outil de pilotage supplémentaire de leur service d'eau potable. Plusieurs régies, comme celle de Grenoble, participent à cette démarche.

La mesure de la performance des services est un processus novateur à consolider. La Cour réitère sa recommandation d'améliorer le fonctionnement du système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), en instaurant une obligation de transmission de l'ensemble des indicateurs de performance pour les services publics

les plus significatifs au plan national, et en complétant cette base de données avec les indicateurs de performance financière de services sélectionnés selon un échantillonnage représentatif de la diversité des structures et des territoires.

C - Une gestion patrimoniale précise

Les services d'eau et d'assainissement sont constitués d'infrastructures dont la construction et l'entretien représentent un poids financier important pour les communes ou leurs groupements. La gestion patrimoniale doit permettre d'assurer dans de bonnes conditions le fonctionnement des équipements mais également leur renouvellement. Elle doit notamment contribuer à l'amélioration du taux de rendement des réseaux en diminuant le taux de perte, proche de 20 % au plan national¹¹⁴, soit environ un milliard de m³ d'eau.

Afin d'atteindre l'objectif de 85 % de rendement (soit 15 % de perte), fixé par le décret pris pour l'application de l'article 161 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », l'élaboration par les communes et leurs groupements d'un schéma de distribution d'eau potable, assorti d'un descriptif détaillé des ouvrages, a été rendue obligatoire. Pour l'assainissement collectif, un schéma des réseaux doit également être établi dans les mêmes conditions.

Cependant, si certaines collectivités parmi les plus importantes s'appuient effectivement sur des schémas et indicateurs pour fixer des objectifs à leurs régies et évaluer leur performance, certaines n'ont, le plus souvent, pas l'expertise technique suffisante en termes de moyens humains et matériels pour se doter de ces outils ou les maintenir à jour.

Ainsi, plus la taille des services est grande et meilleure est la connaissance des réseaux tant pour l'eau que pour l'assainissement collectif.

¹¹⁴ Sur cinq litres d'eau mis en distribution, un litre n'arrive pas au consommateur et revient au milieu naturel.

Tableau n° 1 : indice de connaissance des réseaux¹¹⁵

Nombre d'habitants desservis	Eau (sur 100)	Assainissement collectif (sur 100)
Moins de 1 000	41	39
1 000 à 3 500	49	45
3 500 à 10 000	55	49
10 000 à 100 000	63	57
Plus de 100 000	75	63

Source : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement - Panorama des services et de leur performance en 2011 (automne 2014)

Par exemple, les services d'eau et d'assainissement de la commune de Plouguerneau (Finistère), gérés en régie directe, n'ont pas élaboré les schémas de distribution d'eau et d'assainissement en dépit d'indices de connaissance patrimoniale médiocres et d'un taux de fuite du réseau d'eau augmentant d'année en année, passant de 22,8 % en 2010 à 36,9 % en 2011. La collectivité n'a pas non plus élaboré de programme pluriannuel d'investissements et les dépenses de renouvellement des canalisations sont très inférieures au montant des amortissements.

Les taux de rendement actuels ne sont qu'un des indicateurs de performance et présentent de fortes disparités, quel que soit le mode de gestion. Les services de moins de 1 000 habitants accusent des pertes en moyenne de 30 % alors que ce niveau n'est que de 15 % pour les services de plus de 100 000 habitants.

Certes, le lien de causalité entre dimension du service et rendement du réseau est loin d'être systématique. En effet, le territoire des services importants est souvent urbain ou semi-urbain avec des linéaires moins importants et des densités de population plus fortes qu'en zone rurale. Mais la capacité à réduire les pertes des réseaux est étroitement liée à la connaissance patrimoniale et à la mise en place de moyens ou de procédures de suivi.

¹¹⁵ Cet indicateur évalue sur une échelle de 0 à 100, à la fois le niveau de connaissance du réseau et des branchements et l'existence d'une politique de renouvellement des équipements.

D - Une information accessible à l'utilisateur

La transparence de la gestion pour l'utilisateur s'analyse à travers différents aspects. Par rapport aux constats précédents de la Cour, des efforts ont été réalisés pour l'accessibilité du service et l'accueil des abonnés. Les services les plus importants offrent un niveau de services comparable à celui des sociétés délégataires, avec la possibilité de consulter un site internet et d'effectuer des opérations en ligne, comme le paiement des factures.

L'existence et la révision régulière du règlement de service, obligatoire pour la distribution d'eau potable et l'assainissement, témoignent de l'attention que porte le service à l'utilisateur. Ce document, annexé au contrat d'abonnement, doit notamment préciser les prestations assurées ainsi que les obligations respectives de l'exploitant et des usagers. Toutes les régies n'en disposent pas ou ne le tiennent pas à jour.

Une commission consultative des services publics locaux (CCSPL), composée d'élus et de représentants d'associations locales, doit être constituée dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les EPCI de plus de 50 000 habitants. La CCSPL est consultée sur tout projet de délégation de service public ou avant la création d'une régie dotée de l'autonomie financière.

Beaucoup de régies n'ont pas mis en place de CCSPL car leur taille modeste ou le mode de gestion de leurs services en régie directe les en dispense. En pareille circonstance, et de manière paradoxale, les usagers sont moins informés sur la gestion de leur service que si celui-ci avait été confié à un tiers dans le cadre d'une délégation de service public.

Quant à l'information des élus et de l'utilisateur, elle émane principalement des rapports annuels du maire à l'assemblée délibérante. En grande majorité, ces documents se limitent à reprendre les indicateurs de performance. Contrairement à ce que prévoient les articles D. 2224-1 à 3 du CGCT, les rapports contiennent peu d'informations financières sur la présentation des projets d'investissement à l'étude, les montants prévisionnels des travaux et la présentation des programmes pluriannuels de travaux adoptés par l'assemblée délibérante au cours du dernier exercice. Ces documents souffrent par ailleurs d'un manque de lisibilité, ce qui limite l'intérêt de leur mise à disposition du public.

À l'exception des plus importantes, peu de régies présentent de manière complémentaire un rapport d'activité comparable à celui que tout délégataire doit produire chaque année.

E - Une taille suffisante

Près de 60 % des services d'eau potable et d'assainissement collectif exercent leur compétence sur des territoires de moins de 1 000 habitants. Un service d'eau potable n'alimente que 4 700 habitants en moyenne sur 2,6 communes. Un service d'assainissement collectif dessert en moyenne environ 3 100 habitants et concerne 1,6 commune.

Dans 80 % des cas, la commune est l'autorité organisatrice, preuve d'une organisation intercommunale encore peu développée. Un tiers des usagers seulement relève d'une seule collectivité pour l'ensemble des compétences « eau » et « assainissement ».

Aux inconvénients liés à cet émiettement, évoqués précédemment, s'ajoutent ceux que souligne le schéma départemental de coopération intercommunale du Finistère : insuffisante cohérence en matière d'approvisionnement et de distribution en eau, risques sanitaires mal contrôlés et impossibilité de rationaliser la politique d'investissement.

Des collectivités ont bien perçu l'intérêt de se regrouper dès lors que les réseaux devaient être connectés pour sécuriser l'approvisionnement, notamment dans le cadre de régies départementales ou interdépartementales, rattachées à des syndicats mixtes.

La régie d'exploitation des services d'eau (RESE) est une composante sans personnalité morale du syndicat mixte fermé des eaux de la Charente-Maritime. Elle peut assurer, à la demande des adhérents du syndicat, la gestion de leur service d'eau et celle de leur service d'assainissement collectif. En pratique, la RESE intervient auprès de 336 communes comptant moins de 2 000 habitants et de 284 communes de moins de 1 000 habitants ; elle dessert environ la moitié des abonnés dépendant du syndicat.

Créé en 1937 pour assurer la distribution de l'énergie électrique dans le département des Landes, le SYDEC, syndicat mixte ouvert « à la carte », exerce aujourd'hui de nombreuses compétences de nature très diverse, notamment la distribution de l'énergie électrique et du gaz, la production et l'exploitation de l'eau potable ainsi que l'assainissement collectif et non collectif. Au cours des dernières années, de nombreuses communes ont transféré au syndicat leur compétence dans le domaine de l'eau et dans celui de l'assainissement. Désormais, 26 % des communes des Landes ont confié l'exploitation de leur service d'eau potable au SYDEC, et 28 % leur service d'assainissement collectif. Pour l'exploitation de l'eau potable, le SYDEC regroupe 52 % des communes landaises ne recourant pas aux services d'un délégataire, et pour

l'exploitation de l'assainissement collectif, 61 %. Toutefois, les adhésions demeurent souvent partielles, plusieurs communes ou intercommunalités continuant ainsi à assurer directement une partie de l'assainissement collectif ou à la déléguer à un autre opérateur.

Quelques mutualisations de services ont aussi été engagées, à travers notamment la création de sociétés publiques locales de l'eau, sans cependant remettre en cause ou totalement rationaliser l'organisation territoriale préexistante.

Cependant, d'une manière générale, les tentatives de regroupement n'ont pas réellement abouti. Ainsi, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui visait notamment à renforcer et simplifier l'intercommunalité en réduisant le nombre de syndicats de communes dont les compétences devaient être transférées à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, n'a pas eu d'effet significatif dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Il subsistait encore au 1^{er} janvier 2014 plus de 2 500 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) parmi les 3 460 groupements de collectivités territoriales compétents pour la gestion de l'eau, et plus d'un millier sur les 2 059 structures intercommunales gérant l'assainissement collectif.

La gestion de l'eau sur le territoire de l'agglomération grenobloise

La gestion de l'eau sur le territoire de la communauté d'agglomération « Grenoble Alpes métropole » (49 communes) se caractérise par sa complexité. La société publique locale (SPL) Eau de Grenoble, issue au 1^{er} janvier 2014 de la transformation de la Régie des eaux de Grenoble, assure la gestion de la distribution de l'eau potable, sur le territoire des villes de Grenoble et de Sassenage, et la fourniture d'eau de quelques communes, parfois en complément d'autres services. Quatre syndicats intercommunaux interviennent également dans l'agglomération, dont le syndicat intercommunal des eaux de la région grenobloise (SIERG) qui regroupe trente-trois communes. A ces diverses structures intercommunales s'ajoutent cinq régies communales et deux services délégués.

La dispersion institutionnelle du service public de l'eau dans la région grenobloise provient non seulement de la géographie mais aussi de l'histoire des collectivités qui la composent.

Cette situation sera amenée à évoluer à l'avenir, la métropole de Grenoble exerçant la compétence obligatoire du service public de l'eau à compter de 2015. La création de la SPL Eau de Grenoble au 1^{er} janvier 2014 et le transfert récent des activités opérationnelles du SIERG à une SPL amorcent une mutualisation des services publics de l'eau à l'échelle de la métropole et de certaines communes avoisinantes.

Mais ce processus ne clarifie pas complètement le paysage intercommunal car il pourrait laisser subsister en périphérie de la métropole grenobloise plusieurs autorités organisatrices d'un périmètre réduit.

Les réticences des communes ou des syndicats intercommunaux à se départir de leurs compétences se fondent en partie sur des doutes et des incertitudes concernant les modalités de transfert du patrimoine et des personnels communaux, qui demandent, comme indiqué plus haut, une préparation en amont, et les futurs modes de gestion.

Or différents cas de transferts des compétences eau et assainissement à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre montrent qu'il est possible de concilier, au sein d'une même autorité organisatrice, la gestion en régie, avec ou sans prestations de services, et la délégation de service public, la jurisprudence ne considérant pas comme une atteinte au principe d'égalité le maintien de plusieurs opérateurs sur un même territoire communautaire.

La Cour a souligné à diverses reprises la nécessité d'une réorganisation territoriale passant par des regroupements de services. Cet objectif est largement partagé. Le comité national de l'eau a ainsi formulé, le 11 juin 2011, un vœu, toujours d'actualité, sur les territoires pertinents pour la gestion de l'eau et de l'assainissement.

II - Assurer un équilibre financier sur le long terme

Les contrôles des chambres régionales des comptes n'ont pas mis en exergue de situations financières préoccupantes. Dans un contexte de fortes disparités des charges d'une régie à l'autre en fonction de la facilité d'accès à la ressource ou de la qualité de l'eau brute qui imposeront une longueur de réseau ou des frais de traitements différents, la situation financière globalement équilibrée des services doit être nuancée, car elle n'est souvent qu'apparente. En effet, certaines règles budgétaires ou

comptables ne sont pas respectées, ce qui peut affecter substantiellement le résultat réel, et le renouvellement des investissements n'est pas toujours adapté aux besoins, faute de financement.

A - La sincérité des comptes

1 - Le principe d'équilibre réel

Le prix de l'eau doit être à un niveau suffisant pour que les comptes des régies soient réellement équilibrés¹¹⁶. Si le prix de l'eau ne doit pas permettre un reversement du budget de la régie au budget de la collectivité de rattachement, il doit cependant être suffisant pour couvrir les coûts de fonctionnement du service, mais aussi permettre le financement équilibré des investissements prévus et prévisibles à moyen terme.

Tous modes de gestion confondus, le prix moyen TTC de l'eau et de l'assainissement collectif s'élevait à 3,78 €/m³ au 1^{er} janvier 2012¹¹⁷ sur la base d'une consommation de 120 m³ par abonné. Cette moyenne cache de grandes disparités territoriales, notamment liées à la disponibilité et à la qualité de la ressource. Le prix moyen présenté par les services en régie (3,52 €/m³) est inférieur, un prix bas n'étant cependant pas nécessairement un gage de bonne gestion du service (Observatoire national des services d'eau et d'assainissement).

¹¹⁶ L'article R. 2221-38 du CGCT rappelle ainsi que : « Les taux de redevances dues par les usagers de la régie (...) sont établis de manière à assurer l'équilibre financier de la régie dans les conditions prévues aux articles L. 2224-1, L. 2224-2 et L. 2224-4 [du CGCT] ».

¹¹⁷ 1,96 €/m³ pour l'eau potable et 1,82 €/m³ pour l'assainissement collectif.

Les règles d'équilibre budgétaire

Les services d'eau et d'assainissement sont dans tous les cas des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC). En conséquence, en application des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), leurs budgets doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, le budget propre de la collectivité ne pouvant prendre en charge des dépenses du service.

Il existe trois exceptions à l'interdiction des aides que la collectivité de rattachement pourrait apporter. Des subventions d'exploitation sont ainsi possibles lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières, lorsque le fonctionnement du service public impose la réalisation d'investissements qui ne peuvent être financés sans augmentation excessive des prix et lorsque la suppression de toute prise en charge par le budget de la collectivité aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. Par ailleurs, le CGCT précise que l'interdiction de prendre en charge des dépenses au titre de leurs services publics n'est pas applicable aux communes de moins de 3 000 habitants.

2 - La qualité budgétaire et comptable

a) Des charges non comptabilisées

Dans un grand nombre de régies directes, l'imputation des charges administratives et de personnel n'est pas toujours justifiée par une comptabilité analytique fiable. Leur répartition entre, d'une part, le budget principal et, d'autre part, les budgets annexes de l'assainissement collectif et de l'eau est alors approximative et ne correspond pas à la réalité des coûts propres à chaque service.

Les comptes des régies peuvent aussi enregistrer des charges qui ne relèvent pas toujours de leurs compétences. C'est le cas pour les réseaux d'eaux pluviales lorsque ceux-ci sont en partie communs avec les réseaux d'assainissement collectif. En principe, les budgets principaux devraient compenser la totalité des coûts supportés, mais cette règle n'est pas systématiquement appliquée. Ainsi, le budget principal de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc verse chaque année à la régie « assainissement » un montant correspondant aux charges d'exploitation du service eaux pluviales. En revanche, la totalité des investissements du réseau d'eaux pluviales est supportée par le budget « assainissement », sans contrepartie du budget principal.

Mais à l’opposé, et plus fréquemment, les budgets des régies n’intègrent pas toujours toutes les dépenses qui devraient leur être imputées. Ainsi, les charges supportées par le budget principal ne sont pas refacturées, par exemple à Ussel (Corrèze) ou à Bonneuil-sur-Marne (Val de Marne) où le service fonctionne avec l’appui d’agents municipaux.

Ces situations fréquentes complexifient l’analyse financière et la formation du prix.

b) Des règles comptables mal respectées

Les anomalies ou particularités comptables constatées dans un certain nombre de régies peuvent expliquer une minoration artificielle des charges d’exploitation par rapport à d’autres régies équivalentes, ou, à tout le moins, une mauvaise appréciation des charges réelles.

La fiabilité des comptes de certaines régies peut ainsi être affectée par un manque de rigueur dans l’application des règles comptables, comme, par exemple, lorsque les travaux en régie ne sont pas justifiés par des décomptes des heures effectuées par le personnel.

Certaines régies ne comptabilisent pas de provisions pour créances potentiellement irrécouvrables, comme le prévoit pourtant l’article R. 2321-2 du CGCT. L’application des règles de provisionnement et d’admission en non-valeur des créances irrécouvrables n’est par ailleurs pas facilitée par l’application comptable Hélios, qui a entraîné une dégradation des flux d’information transmis aux régies.

Une grande majorité de services en régie ne tient pas de comptabilité de stocks, alors que c’est une obligation pour les services publics à caractère industriel et commercial. Enfin, les écritures de transfert au compte de résultat des subventions d’équipement perçues pour atténuer les charges d’amortissement ne sont pas toujours correctes : au syndicat intercommunal d’adduction d’eau du Trégor (près de 10 000 abonnés), le montant des subventions amorties est plus de deux fois supérieur au montant des subventions réellement accordé.

La grande diversité des modalités de calcul des dotations aux amortissements explique également une part importante des disparités des résultats entre des régies par ailleurs comparables, sans que ces différences d’approches comptables soient toujours justifiées. Il en est ainsi, par exemple, des durées d’amortissement qui peuvent être extrêmement variables pour des biens équivalents. La communauté d’agglomération de Belfort (près de 25 000 abonnés) pratique une durée

d'amortissement de 150 ans pour les canalisations, ce qui peut paraître excessif lorsque la moyenne constatée dans les régies contrôlées se situe entre 50 et 60 ans. Cet établissement comptabilise ainsi des charges qui représentent le tiers des charges supportées par la plupart des autres régies, pour le même type de biens, ce qui augmente d'autant le résultat apparent. Plus généralement, la méconnaissance de leur patrimoine par de nombreuses régies ne leur permet d'appliquer les règles d'amortissement que partiellement. Elles n'ont donc qu'une connaissance partielle de leurs charges réelles.

Si les durées d'amortissement diffèrent sensiblement d'un service à l'autre, les règles comptables en matière d'amortissements ne sont pas non plus toujours adaptées à la réalité des biens. Très peu de régies contrôlées appliquent les amortissements par composant, ce qui permettrait pourtant, lorsque c'est possible, de mieux prendre en compte la complexité des actifs. Des régies, comme celle de Douarnenez (Finistère), n'amortissent pas tous les travaux.

B - Une juste appréciation des besoins d'investissement

Certains services, parmi les plus importants, ont mis en place un plan pluriannuel d'investissement (PPI) avec une stratégie de renouvellement des installations sur le long terme. Ce plan est parfois assorti d'autorisations de programmes pour en permettre un meilleur suivi.

Des services se sont aussi dotés d'outils de modélisation de l'évolution du prix de l'eau intégrant les besoins d'investissement à venir, comme à la régie des eaux de Grenoble, devenue en 2014 une société publique locale.

Toutefois, il apparaît que la plupart des régies n'ont pas de politique de financement de leurs investissements sur le long terme, alors que les taux de renouvellement des réseaux d'eau potable sont globalement médiocres. En 2012, ce taux était ainsi en moyenne de 0,8¹¹⁸, soit un remplacement des réseaux en 125 ans.

Dans certains cas, par exemple sur le territoire du Grand Lyon, compétent pour l'assainissement collectif, les investissements nécessaires aux mises aux normes des usines de production ou des stations de

¹¹⁸ Source : Observatoire national des services d'eau et d'assainissement (ONEMA).

traitement des eaux usées ont limité la capacité d'investissement des collectivités sur leur réseau.

Les régies, et notamment les plus petites parmi celles examinées, ne sont majoritairement pas dotées d'outils de programmation. La plupart invoquent une connaissance de l'état de leur réseau encore imparfaite pour justifier les retards dans la mise en œuvre d'une politique pluriannuelle d'investissements. Le plus souvent, la politique d'investissement est le fruit d'un arbitrage annuel entre la réalisation des travaux les plus urgents à court terme et la soutenabilité de la progression du tarif de l'eau que le financement de ces investissements implique.

Alors que les besoins existent, les réseaux commençant à devenir anciens avec des taux de fuites pouvant être localement très importants, les investissements ne couvrent pas les besoins de renouvellement et sont contraints par les capacités financières de la régie. Plusieurs contrôles ont ainsi montré que, pour éviter une hausse des tarifs, les dépenses d'investissement ont été reportées, jouant le rôle de variable d'ajustement, dans un contexte marqué par la diminution des ressources externes constituées de subventions d'investissement.

Par le passé, les travaux d'adduction d'eau et de collecte des eaux usées des communes rurales ont été largement financés par des subventions d'équipement versées par le fonds national pour le développement des adductions d'eau potable (FNDAE) et par les régions ou les départements. Les régies d'eau et d'assainissement peuvent encore bénéficier d'aides financières ou techniques de la part des agences de l'eau ou des départements au titre de leur mission de soutien des communes rurales, mais les subventions accordées sont alors souvent réservées à des projets structurants comme par exemple des reconstructions d'usines d'eau potable ou des stations d'épuration. Ainsi, la nouvelle usine d'eau potable de Vire inaugurée en 2012, d'un montant de 8 M€, a été financée à 50 % par des subventions directes dont 35 % par la seule agence de l'eau Seine-Normandie, 11 % par le département du Calvados et 4 % par l'État. Des collectivités territoriales peuvent également accorder des aides aux régies au titre de l'action économique lorsqu'il s'agit d'agrandir une station de traitement des eaux pour permettre l'accueil d'entreprises, comme cela a été le cas à la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc.

En revanche, les investissements de renouvellement des réseaux ne sont que très rarement subventionnés, notamment par les agences de l'eau. Certains départements continuent, dans le cadre de l'aide à l'équipement rural, d'accorder des concours financiers selon des critères propres. Ainsi, des départements modulent leurs aides en fonction du prix

de l'eau, d'autres en fonction de l'importance de la population desservie, d'autres enfin excluent de leurs aides les nouvelles zones à urbaniser. Dans tous les cas, ces aides ne sont pas généralisées à l'ensemble du territoire.

Le cas du département des Landes

Le département des Landes a une politique spécifique et particulièrement volontariste dans le domaine des investissements des services d'eau et d'assainissement.

Alors que les aides à l'investissement des départements sont normalement accordées aux services publics de l'eau, quels que soient leurs modes de gestion, affermés ou en régie, le département des Landes a cherché à privilégier les seules régies sur son territoire. Depuis 1996, le département a d'abord décidé de majorer de 5 % les aides aux services exploités en régie, puis d'accorder aux seules régies la totalité de ses concours. Une longue bataille juridique oppose depuis lors le département à la fédération professionnelle des entreprises privées du secteur qui estimait cette politique discriminatoire illégale. Les principales décisions juridictionnelles rendues à ce jour ont toutefois été favorables au département. Dans sa décision du 8 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a notamment confirmé la possibilité de moduler les subventions allouées aux collectivités compétentes en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service (régie ou affermage). Dans un arrêt du 3 mars 2014, la cour administrative d'appel de Bordeaux l'a autorisé à réserver la totalité de ses aides aux seuls services exploités en régie.

Sur la période 2008-2012, il a notamment versé 17,9 M€ d'aides à l'investissement dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, soit 28 % du montant des investissements réalisés par les régies du département. 50 % de ces aides ont été accordées au syndicat départemental d'équipement des communes des Landes (SYDEC) qui regroupe 76 communes pour l'eau et 79 pour l'assainissement. Les communes membres du SYDEC, conformément au règlement financier de ce dernier, sont par ailleurs incitées à participer également à l'effort de financement des investissements jusqu'à un plafond de 37 % du montant engagé. Les communes nouvellement adhérentes non équipées d'un réseau d'assainissement sont obligées de financer 35 % de l'équipement nécessaire. Avec les aides de l'agence de l'eau, les investissements réalisés sur le territoire des communes membres du SYDEC sont ainsi subventionnés en moyenne pour les deux tiers de leur montant.

C - L'amélioration pérenne de l'autofinancement

1 - Des tensions prévisibles

Tous les services d'eau et d'assainissement sont confrontés à un effet de ciseau entre des ventes d'eau, qui diminuent avec la consommation, et des charges d'exploitation, essentiellement des charges fixes, qui au contraire ont tendance à augmenter. Le coût d'exploitation du service rendu par m³ consommé au sein de la communauté urbaine de Nantes est, par exemple, en progression de 14,4 % entre 2008 et 2012 en raison essentiellement de la diminution de la consommation par abonné qui était de 152 m³ en 2012 contre 177 m³ en 2008.

Les régies ont par ailleurs pour particularité de ne pouvoir compter que sur les gains de productivité pour maintenir leur niveau d'autofinancement, à la différence des collectivités délégantes qui peuvent dans certains cas tirer profit des renouvellements des délégations de service public pour diminuer la rémunération du délégataire et augmenter la part destinée à financer les investissements, sans que le prix de l'eau ne soit au total affecté.

Or, même si les services en régies sont en général peu endettés avec un encours moyen de dette correspondant à moins de cinq ans d'autofinancement, le maintien de la capacité d'autofinancement est d'autant plus nécessaire que les besoins en investissement existent tant pour le renouvellement des réseaux que pour les mises aux normes d'installations devant respecter les règles environnementales.

Un autre facteur de tension réside dans la détérioration des taux de recouvrement liée, d'une part, à la précarisation de certains abonnés et, d'autre part, aux lourdeurs et aux insuffisances de l'application Hélios¹¹⁹ de la direction générale des finances publiques qui ne permet pas un suivi optimal des impayés. Pour pallier les dysfonctionnements, plusieurs services ont dû créer des services spécifiques affectés au recouvrement, sous forme de régie de recettes dite « prolongée », voire même, dans un cas, mettre du personnel à disposition du comptable public.

¹¹⁹ Cette application ne permet pas non plus de calculer l'indicateur réglementaire du taux d'impayés.

2 - Une amélioration nécessaire

a) La nécessité d'une maîtrise des charges

S'il convient d'être prudent dans les comparaisons entre régies, les périmètres de charges étant parfois difficilement comparables, il apparaît néanmoins de grandes différences dans la productivité des services. Pour des régies assurant à la fois la production, le transport et la distribution d'eau potable, ainsi que l'assainissement collectif, le nombre d'agents employés pour 1 000 habitants varie dans l'échantillon retenu par les chambres régionales des comptes. Ainsi, plusieurs régies nouvellement créées ayant repris les services exploités par des délégataires privés fonctionnent avec moins de personnels que d'autres plus anciennes.

Dans l'hypothèse d'un passage à la gestion directe, une expertise préalable s'avère indispensable pour déterminer le nombre d'agents nécessaires à la continuité du service public et la masse salariale afférente, ainsi que son évolution.

À Saint-Malo, la création de la régie s'est accompagnée d'un dispositif social organisant notamment la reprise du personnel de l'ancien délégataire. Ce dispositif assimilable à un accord d'entreprise confère au personnel des conditions de rémunération et des déroulements de carrière favorables qui pèsent sur les charges de la régie. Le coût moyen annuel d'un salarié s'élève à environ 54 000 €, montant supérieur à ce qui peut être constaté dans diverses autres régies.

Au sein de la SPL Eau du Ponant à Brest, l'évolution de la masse salariale s'inscrit dans le cadre d'un quasi-statut plus favorable que celui de la fonction publique territoriale, notamment en raison des avantages sociaux, qui représentent environ 12 % de la masse salariale en 2013. L'accord d'entreprise conduit à une augmentation mécanique de la masse salariale. L'évolution de cette dernière résulte également des dispositions arrêtées dans le cadre de la négociation annuelle des salaires.

En complément des indicateurs existants, le recours à des indicateurs complémentaires de performance financière, précédemment évoqué, permettrait de comparer les coûts et calculer des ratios moyens par grandes fonctions. Ces référentiels permettraient à chaque régie de se positionner et ainsi d'évaluer les éventuels gains de productivité pouvant être affectés à l'investissement.

b) Les effets attendus du regroupement des services

La mutualisation des services est potentiellement à l'origine d'avantages significatifs. Outre les gains d'efficience qu'elle peut permettre à moyen terme avec une rationalisation accrue d'emploi des compétences et des personnels, elle procure une assise financière suffisante pour réaliser des investissements de renouvellement ou capacitaires. Elle limite également les risques liés à l'insuffisance du provisionnement de certaines charges.

Une organisation intercommunale suffisamment large permet, en zone rurale, quelle que soit la dispersion de l'habitat, de disposer de capacités techniques et financières nécessaires à l'amélioration de la qualité du service de distribution d'eau potable et d'assainissement. Ainsi, en matière d'assainissement, la mise en œuvre d'installations de traitement intercommunales autorise des solutions techniques plus performantes, avec des coûts d'investissement et de fonctionnement optimisés, notamment dans le cas de regroupement de petites communes rurales.

Les exemples de regroupement ne permettent pas d'observer une diminution du prix de l'eau. Du reste, les réticences aux regroupements sont parfois dues à l'augmentation éventuelle du prix de l'eau sur certaines communes afin de l'aligner sur un tarif commun. Sur ce point, pour pallier l'absence de règle précise, hormis jurisprudentielle¹²⁰ qui ne permet de différencier des tarifs qu'en certaines circonstances limitées, la loi pourrait prévoir la possibilité de maintenir des prix de l'eau différents et une période de convergence suffisamment longue pour éviter des ressauts tarifaires importants, peu compréhensibles pour l'usager, et lever ainsi un obstacle souvent allégué aux regroupements.

Les regroupements facilitent indéniablement une approche plus globale de la gestion du service, recouvrant en particulier les enjeux environnementaux ou de préservation de la ressource, comme sur le territoire de la communauté d'agglomération de Lorient. Si, dans un premier temps, les investissements restent souvent ceux prévus avant le transfert, très rapidement ils s'ajustent au plus près des besoins, mutualisant les ressources dégagées par l'exploitation sur un territoire élargi.

¹²⁰ CE, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés 89, n° 130363 et 130 450, rec tables p.696)

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si d'incontestables progrès ont été constatés par les chambres régionales des comptes dans la gestion directe des services d'eau et d'assainissement, des améliorations importantes restent encore à apporter, notamment en matière de connaissance patrimoniale, d'approche du coût réel du service, d'ajustement des tarifs aux besoins de financement présents et à venir. Soumis à des exigences de plus en plus fortes en matière de qualité de service rendu, les services d'eau et d'assainissement ne peuvent plus miser sur une évolution de leurs ressources financières, assises sur une consommation désormais stagnante. L'amélioration de leur performance dans un cadre territorial élargi est la voie logique dans laquelle ils doivent s'engager.

À cette fin, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. introduire dans les schémas départementaux de coopération intercommunale un volet prescriptif de regroupement des services d'eau et d'assainissement ;*
 - 2. autoriser dans la loi les écarts de tarification lors de regroupements et une période de convergence ;*
 - 3. élaborer par toute autorité organisatrice un document stratégique déterminant notamment le programme pluriannuel d'investissement, les besoins de financement et l'évolution du prix d'équilibre de l'eau ;*
 - 4. rendre obligatoire la transmission des données au système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) pour les services les plus significatifs et compléter cette base par des référentiels de performance financière ;*
 - 5. préciser, dans les conventions de délégation de service public à venir et en cours, le statut des biens confiés au délégataire, et de ceux indispensables à la continuité du service public, en particulier les systèmes d'information.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	245
Réponse du ministre de l'intérieur	247
Réponse du président de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)	250
Réponse de la présidente de Villes de France	250
Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF)	254
Réponse du président de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF)	256
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (ADCF)	256
Réponse du président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)	258
Réponse du président du conseil général des Landes	266
Réponse du président du conseil d'exploitation de la régie d'exploitation des services d'eau de la Charente-Martime	268
Réponse du maire de Plougervieu	269
Réponse du maire d'Ussel	270
Réponse du président de la communauté urbaine de Lyon	271
Réponse de la présidente de la communauté urbaine de Nantes	272
Réponse du président de la Métropole Nice-Côte d'Azur	275
Réponse de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole	275
Réponse du président de Saint-Brieuc agglomération Baie d'Amor	275
Réponse du président du Syndicat intercommunal des eaux de la région Grenobloise (SIEG)	275
Réponse du président du syndicat des eaux du Trégor	278

Réponse du directeur général du service public de l'eau de Grenoble ...	278
Réponse du directeur général d'Eau de Paris.....	281
Réponse du président-directeur général de la société publique locale Eau du Ponant	281
Réponse du directeur de l'eau et de l'assainissement de la commune de Vannes	282
Réponse commune du président et de la directrice générale de l'Agence de l'eau Seine-Normandie	283
Réponse du président de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E).....	284

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des finances et des comptes publics et secrétaire d'État chargé du budget
Président de l'Association des maires de France (AMF)
Président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)
Président du conseil général du Calvados
Maire de Bayonne
Maire de Bonneuil-sur-Marne
Maire de Douarnenez
Maire de Paris
Maire de Rennes
Maire de Vire
Président du syndicat départemental d'équipement des communes des Landes (SYDEC)
Président de Brest Métropole Océane
Président de la communauté d'agglomération belfortaine
Président de la communauté d'agglomération de Lorient
Directeur de la régie Malouine de l'eau

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

J'ai lu avec intérêt cette communication de la Cour qui entre en résonance avec mes préoccupations et dont je partage globalement les recommandations. En effet, comme je l'ai rappelé dans une communication relative à la politique de l'eau en conseil des ministres le 23 juillet dernier, le Gouvernement souhaite :

- renforcer la prévention en matière de qualité de l'eau plutôt que de devoir réaliser des traitements coûteux qui pèsent sur la facture d'eau ;*
- lutter contre le gaspillage et promouvoir une gestion économe de la ressource en eau ;*
- améliorer la gestion des milieux aquatiques, restaurer les continuités écologiques et lutter contre l'artificialisation des sols ;*
- faire du domaine de l'eau un levier pour l'activité économique et la création d'emplois non délocalisables.*

Je rejoins entièrement la recommandation de la Cour d'instaurer une obligation de transmission de l'ensemble des indicateurs de performance pour les services publics les plus significatifs à l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement. C'est pourquoi une disposition en ce sens a été introduite dans le projet de loi relatif à la biodiversité (article 16 bis).

Je constate avec satisfaction que l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement a d'ailleurs permis à la Cour d'illustrer son rapport de chiffres nationaux. Ces valorisations démontrent l'intérêt de poursuivre les travaux engagés sur le renforcement et la consolidation de l'observatoire. Le comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement a identifié des pistes d'amélioration, notamment le besoin d'élargir des données disponibles sur l'observatoire. Les réflexions de la Cour sur la mise à disposition des indicateurs de performance financière entrent donc tout à fait dans ce cadre.

Je relève que la Cour a noté le retard des collectivités dans la mise en œuvre de l'obligation d'établir un descriptif détaillé des ouvrages. Ce descriptif est un préalable indispensable à une gestion patrimoniale des réseaux qui permettra de mettre fin au gaspillage. Afin d'encourager les collectivités à s'engager dès maintenant dans cette démarche, j'ai

clairement indiqué dans ma communication au conseil des ministres du 23 juillet et dans mes courriers aux présidents des comités de bassin leur indiquant les priorités ministérielles que cette question des fuites dans les réseaux d'eau potable devait être une priorité. Les diagnostics des réseaux pourront être cofinancés par les agences de l'eau et la Caisse des dépôts et consignation met à disposition des financements pour les collectivités pour la réalisation ultérieure des travaux de rénovation des réseaux. Néanmoins, pour que cette mesure n'apparaisse pas comme punitive, le doublement de la redevance « prélèvement » due par les collectivités aux agences de l'eau, prévu par la loi dite « Grenelle 2 », ne sera mis en œuvre qu'en 2015. Ce report doit être compris comme un encouragement. À ce jour, environ 1600 collectivités n'auraient pas encore réalisé de diagnostic de leur réseau, en France métropolitaine.

Je note que la Cour partage ma préoccupation sur l'accessibilité de l'information par l'usager. Cet enjeu est essentiel pour que les consommateurs puissent être responsabilisés. C'est pourquoi j'ai demandé au Comité national de l'eau de faire des propositions pour une meilleure information et une plus grande transparence sur les coûts. Sur le point particulier soulevé par la Cour des rapports annuels des maires, je souhaite souligner que, depuis 2012, l'observatoire des services d'eau et d'assainissement met à la disposition de ces élus un outil dénommé « télé-RPQS » qui permet d'obtenir un rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS) pré-rempli et facilement modifiable par la collectivité.

Je prends bonne note des remarques de la Cour sur la nécessité d'une réorganisation territoriale passant par des regroupements de services. Ce sujet est effectivement toujours d'actualité et fait régulièrement l'objet de réflexions au sein du Comité national de l'eau dont la délibération du 11 juin 2011a été citée. Le projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République sera l'occasion d'en débattre.

Enfin, je partage les préoccupations de la Cour sur le financement des investissements des collectivités. Le financement des investissements de renouvellement du patrimoine des collectivités reste un enjeu majeur, malgré les aides apportées par les agences de l'eau dans certains secteurs (en 2013, 349,64 M€ d'aides aux collectivités dans le domaine des réseaux d'assainissement des eaux usées domestiques, pluvial inclus, sous la forme de subventions et de prêts ou avances ont ainsi été engagés), ainsi que par la Caisse des dépôts et consignations.

Je tiens enfin à remercier la Cour pour ses travaux qui viendront utilement nourrir l'expertise sur le prix de l'eau, ses perspectives d'évolution et sur la pérennité environnemental, économique et sociale des services.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Vous constatez qu'il reste, malgré les progrès accomplis, d'importantes améliorations à apporter dans la gestion directe de ces services, notamment en matière de connaissance patrimoniale, d'approche du coût réel du service, d'ajustement des tarifs aux besoins de financement présents et à venir.

Ce projet appelle de ma part les observations suivantes.

1 – Le regroupement des services d'eau

Vous rappelez la préoccupation de la Cour, partagée par le Gouvernement sur la nécessité de réduire le nombre de services d'eau et d'assainissement.

À cet égard, vous estimez que la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales n'a pas eu d'effet significatif dans le domaine de l'eau et de l'assainissement tandis que la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a élargi le champ des compétences transférées aux métropoles et, ce faisant, a entraîné le dessaisissement des communes de ces compétences.

La loi du 16 décembre 2010 a entraîné une diminution du nombre de syndicats toutes compétences confondues et, parallèlement, une légère augmentation de leur périmètre. Toutefois, il reste un nombre important de services d'eau et d'assainissement, gérés par les communes ou par les syndicats (3113 syndicats d'eau et 1492 syndicats d'assainissement selon la base nationale sur l'intercommunalité de la direction générale des collectivités locales).

Face à ce constat, vous recommandez l'introduction d'un volet prescriptif de regroupement des services d'eau et d'assainissement dans les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). L'article 14 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui sera discuté au Sénat à la fin de cette année, s'inscrit dans la droite ligne de cette recommandation. En effet, cet article fixe l'objectif de réduction du nombre de syndicats de communes

et de syndicats mixtes des SDCI « dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports ». Il s'agit d'amplifier et d'accompagner la diminution du nombre global de syndicats dans ces domaines, sans porter atteinte aux grands syndicats dont le bon fonctionnement est avéré.

2 – L'autorisation législative des écarts de tarification lors de regroupements

Vous préconisez d'autoriser par la loi les écarts de tarification lors de regroupements de services et une période de convergence suffisamment longue pour éviter des ressauts tarifaires, redoutés ou avérés.

Je ne suis pas favorable à cette recommandation, pour deux raisons.

D'une part, l'affirmation législative d'un tel dispositif me semble contrevenir à l'esprit gouvernant la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale qui soit, au contraire, se traduit par une harmonisation des conditions de gestion et des redevances du service public au sein de l'espace communautaire ou syndical.

D'autre part, des aménagements au principe d'harmonisation tarifaire sont d'ores et déjà possibles, sous certaines conditions. En effet, l'article L.5211-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ». Ce même article précise que « les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. L'EPCI est lié par les contrats éventuellement souscrits pour l'exercice de la compétence transférée. Ainsi, la multiplicité des conditions initiales d'exécution entraîne nécessairement, au stade du transfert de la compétence, une disparité des prix sur le territoire. Toutefois, l'EPCI doit, dans un second temps, harmoniser les contrats et tendre à une harmonisation des tarifs, dans le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public ;

Par ailleurs, vous mentionnez qu'il est possible de concilier, au sein d'une même autorité organisatrice, la gestion en régie et la délégation de service public, sans porter atteinte au principe d'égalité. Je vous précise toutefois que le maintien de plusieurs opérateurs sur un même territoire est admis à la seule condition que cette situation n'entraîne pas un traitement différencié entre usagers placés dans une situation comparable au regard du service.

3 – L'élaboration d'un document stratégique pour favoriser une juste appréciation des besoins d'investissement

Vous recommandez l'élaboration, par toute autorité organisatrice, d'un document stratégique déterminant notamment le programme pluriannuel d'investissement, les besoins de financement et l'évolution du prix d'équilibre de l'eau.

Ces éléments constituent des outils de pilotage et de bonne gestion intéressants, dont se sont dotés spontanément un certain nombre de services d'eau et d'assainissement.

Néanmoins, je ne suis pas favorable à ce que le recours çà un tel outil soit rendu obligatoire ou généralisé, alors que le Premier ministre a fixé au Gouvernement l'objectif d'allègement des contraintes normatives applicables aux collectivités territoriales (circulaire de Premier ministre du 9 octobre 2014).

Comme vous le mentionnez, l'article L. 2224-7-1 du CGCT impose d'ailleurs aux services d'eau et d'assainissement d'élaborer un descriptif détaillé de leurs réseaux d'eau et d'assainissement et, pour les réseaux d'eau, un plan d'actions et de travaux d'amélioration du réseau, le cas échéant.

4 – Le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA)

La quatrième recommandation consiste à rendre obligatoire la transmission des données dans SISPEA pour les services les plus significatifs, et à compléter cette base par des référentiels de performance financière.

SISPEA constitue un outil de pilotage du service pour les collectivités et présente certaines fonctionnalités utiles, telles que le pré-remplissage du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public, qui doit être élaboré annuellement par le maire.

Je suis donc favorable à rendre obligatoire cette transmission dans la mesure où elle est d'une part, mise en œuvre de façon progressive et adaptée à la taille et aux moyens des collectivités et d'autre part, accompagnée d'une mesure compensatoire d'allègement (ex. : suppression de l'obligation de transmission au préfet, pour information, du rapport – article D. 2224-5 du CGCT).

5 – La détermination du statut des biens de retour et des biens de reprise dans les conventions de délégation de service public (DSP)

Vous souhaitez voir précisé, dans les conventions de délégation de service public à venir et en cours, le statu des biens confiés au délégataire, et de ceux indispensables à la continuité du service public, en particulier les systèmes d'information.

Cette recommandation me paraît pertinente et doit être laissée à la discrétion des collectivités et de leurs délégataires.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES
DES GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF)**

Je tenais à vous faire savoir que ce projet d'insertion n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE

Villes de France (anciennement Fédération des villes moyennes - association politiquement pluraliste et paritaire dans ses instances - rassemble les maires de villes de plus de 15 000 habitants et présidents d'intercommunalités, ce qui représente une part prépondérante de la population française vivant en milieu urbain.

Notre association défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnière entre les grandes métropoles et les espaces ruraux. Tissu homogène au niveau démographique, au niveau de notre ancienneté dans le processus d'intégration intercommunale, les territoires des Villes de France n'en sont pas moins représentatifs des disparités des situations en matière de gestion des services d'eau et d'assainissement.

Villes de France vous renvoie bien sûr aux réponses écrites plus particulières de ses villes et intercommunalités membres aux observations de la Cour des comptes concernant les différentes situations locales évoquées dans votre insertion destinée à figurer dans le prochain rapport annuel de la Cour des comptes.

Au niveau national, Villes de France partage tout d'abord pleinement avec la Cour des comptes la recommandation visant à rendre systématique la transmission des données au Système d'Informations sur

les Services Publics d'eau et d'Assainissement (SISPEA). Il nous apparaît essentiel de consolider cette base aussi par des référentiels de performance financière. Cet avis semble rejoindre la proposition du projet de loi relatif à la biodiversité qui doit rendre obligatoire la transmission des données sur l'eau. Notre organisation, membre notamment du Comité national de l'eau (CNE), se réjouit des engagements pris et suivis par l'ONEMA pour améliorer SISPEA, et l'accès public des données aussi bien sur le portail public « Eaufrance » que sur le futur développement cartographique « CartOgraph' », qui visent ensemble à accroître efficacement l'indispensable et nécessaire transparence sur la question de l'eau en France.

Concernant la gestion directe des services d'eau et d'assainissement, notre Fédération « Villes de France » est particulièrement concernée, même si le recours à la gestion déléguée reste important au niveau de notre réseau. Dans le cadre d'une enquête conjointe entre « Villes de France » (alors Fédération des Villes Moyennes) et l'ONEMA en 2012, à partir du Système d'Informations sur les Services Publics d'eau et d'Assainissement (SISPEA), les villes membres de notre Fédération et leurs communautés ont en effet davantage recours à la gestion déléguée pour l'eau potable (65 % des services soit 64 % de la population concernée) et pour l'assainissement collectif (58 % des services, soit 59 % de la population concernée).

Sur la démarche de performance en matière de gestion directe des services d'eau et d'assainissement, j'ai pris bonne note de la volonté de la Cour des comptes d'améliorer la connaissance patrimoniale, l'approche de coût réel du service, et aussi l'ajustement des tarifs aux besoins de financements présents et à venir. Toutefois, je tiens à vous remercier d'avoir rappelé que de nombreux territoires en gestion directe ont mis en place, comme à Bayonne ou dans l'agglomération de Belfort, des indicateurs de suivi, dont les exemples doivent être mieux connus. En effet, la connaissance du patrimoine et la maîtrise des systèmes d'exploitation semblent, en effet, faire partie des axes d'amélioration à venir de la gestion directe des services d'eau et d'assainissement. Villes de France soutient l'élaboration de documents stratégiques déterminant notamment le programme pluriannuel d'investissement, comme les besoins de financement et l'évolution du prix d'équilibre de l'eau, comme cela se fait déjà dans un bon nombre de collectivités de taille moyenne ou grande.

Enfin, et de manière complémentaire, nous partageons aussi le souhait explicite de la Cour des comptes de faire davantage figurer dans

les conventions de délégation de service public le statut des biens confiés au délégataire au niveau local, et tout spécialement les systèmes d'information, indispensables à la continuité du service public.

Dans cette période de crise et de la raréfaction des deniers publics, la question de la taille suffisante des services d'eau potable et d'assainissement collectif est clairement posée dans les territoires. Pour notre strate de villes, on observe aujourd'hui une nette prépondérance des services intercommunaux, que ce soit pour l'eau potable (73% des services soit 76% de la population) et pour l'assainissement collectif (76% des services soit 80% de la population raccordée). Nous avons observé que le prix de l'eau potable dans nos villes membres est légèrement inférieur au prix de l'eau national (2 %). Cet avantage s'explique en partie par les économies d'échelle qui peuvent être réalisées dans les services de plus de 20 000 habitants.

Concernant le regroupement des services, la Cour des comptes remarque, à juste titre, qu'il ne génère pas de diminution miraculeuse du prix de l'eau, comme cela peut être parfois dit à tort auprès du grand public par certains médias. Toutefois, ces regroupements ont l'avantage certain de faciliter une approche plus globale de la préservation de la ressource, comme vous avez pu le constater dans le territoire de la communauté d'agglomération de Lorient. Les élus locaux sont pleinement conscients de la nécessité de travailler sur la préservation de la ressource, et pas seulement sur le prix payé in fine par l'utilisateur : il est nécessaire d'associer la durabilité des services publics de l'eau à la qualité de l'exploitation, surtout quand la maîtrise des charges s'avère un critère d'efficacité essentiel.

En revanche, notre organisation « Villes de France » est plus que réservée sur la proposition d'introduire de manière uniforme et autoritaire dans les schémas départementaux de coopération intercommunale un volet prescriptif de regroupement des services d'eau et d'assainissement. Comme la Cour des comptes, nous estimons certes que la maîtrise des composantes du service passe dans de nombreux cas par un accroissement de la taille des opérateurs au service des communes et des intercommunalités, mais il faut que ces regroupements soient concertés, soigneusement négociés, et pleinement acceptés par les parties prenantes. De plus, la géographie et les capacités techniques locales doivent aussi être pertinentes pour la pleine réussite de ces regroupements volontaires. Ces derniers ne doivent pas imposés de manière aveugle par un schéma trop prescriptif, qui pourrait conduire à des aberrations dans certaines parties du territoire.

Concernant la gestion patrimoniale, notre Fédération partage, non sans une certaine inquiétude, le constat rappelé effectivement par la Cour des comptes selon lequel sur cinq litres d'eau mis en distribution, un litre n'arrive pas au consommateur et revient donc au milieu naturel (soit un taux de perte de 20 % au plan national). Dans notre réseau de villes et d'intercommunalité, nous vous précisons que globalement le taux de renouvellement moyen des réseaux (sur les 5 dernières années) s'élève à 0,66% pour le réseau d'eau potable et à 0,72% pour celui de l'assainissement collectif. Ces taux sont malgré tout légèrement supérieurs aux taux moyens nationaux (respectivement de 0,61% et 0,71%). À rythme constant, cela signifie qu'il faudrait plus de 150 ans pour renouveler l'intégralité des réseaux d'eau des villes de taille moyenne et de leurs communautés, et 140 ans pour les réseaux d'assainissement collectif, selon les estimations de l'ONEMA.

Concrètement, la programmation des investissements pour moderniser les réseaux est essentielle à prendre en considération pour assurer l'efficacité du service public de l'eau. À terme, dans un contexte de crise, le prix de l'eau doit fatalement être appelé à augmenter pour financer les nouveaux investissements, comme en matière d'assainissement ou bien de lutte contre les micropolluants présents dans les eaux souterraines, par exemple. Mais, la prise de mesures nécessaires visant à abaisser le trop fort taux de perte touche, de manière générale, l'ensemble du modèle français de gestion de l'eau et de l'assainissement, que ce soit en gestion directe ou indirecte des services. Pour être plus efficace en la matière, on constate même une tendance chez certaines de nos villes et intercommunalités adhérentes à la reprise directe par la collectivité de la gestion de la compétence réseau pour mieux faire face aux enjeux du renouvellement des infrastructures.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

Ce rapport ne manquera pas d'éclairer les parlementaires sur les efforts à réaliser en matière d'efficacité des services publics rendus à nos concitoyens.

La Cour des comptes soulève dans un premier temps les améliorations à apporter sur la gestion directe des services d'eau et d'assainissement pour tendre vers davantage de performance. Il apparaît que des efforts importants restent encore à accomplir pour une parfaite connaissance du patrimoine, des agents nécessaires et de la masse salariale afférente, ainsi que la maîtrise des systèmes d'exploitation. Dans le même sens, la production et la transmission des indicateurs de performance semble faire défaut dans les petites structures.

Bien que cela ne soit pas indiqué expressément dans cette partie du rapport, il apparaît évident que le manque de moyens financiers et en personnel des petites structures explique l'importante marge de progression qu'il reste à réaliser. De manière générale, les outils de mesure de la performance sont bien souvent l'apanage des grandes régies et cela s'explique essentiellement par les moyens et compétences qu'ils requièrent. Toutefois, si l'on ne peut que partager le souhait du développement de la performance des services publics les plus significatifs au plan national, l'obligation de transmission de l'ensemble des indicateurs de performance pourra difficilement résoudre les problèmes de moyens et de personnel rencontrés par les petites régies. La création d'une norme nouvelle ne peut être le gage d'une amélioration des services.

D'ailleurs, comme l'indique plus loin la Cour des comptes, l'obligation d'élaborer un « schéma de distribution d'eau potable, assorti d'un descriptif détaillé des ouvrages » avant le 21 décembre 2013 n'a pu être respectée par de nombreuses communes et leurs groupements, faute « d'expertise technique suffisante en termes de moyens humains et matériels ».

Aussi, dans la mesure où les obstacles à l'amélioration de la qualité des services sont identifiables par la Cour des comptes, il convient davantage de s'intéresser aux outils permettant de les affronter que par l'élaboration de normes nouvelles.

La Cour des comptes souligne que la taille des services a bien souvent une incidence sur l'efficacité et la qualité de l'approvisionnement et de la distribution en eau. La Cour constate un émiettement important

des autorités organisatrices malgré les différentes tentatives de regroupement. Comme l'évoque la Cour, le regroupement nécessite de clarifier les modalités de transfert du patrimoine, des personnels communaux et des futurs modes de gestion qui peuvent être sources de doutes et d'incertitudes.

Pour l'APVF, la meilleure méthode consiste, une fois encore, à faire confiance aux élus locaux. La nécessaire rationalisation des services n'échappe à personne, mais elle passe par un travail mené en concertation avec les élus, sans que des normes ne viennent gêner l'émergence d'un consensus. La rationalisation n'est pas l'uniformisation. Et le transfert de compétence eau et assainissement aux métropoles rentre dans une logique propre aux métropoles et ne peut valoir sur tout le territoire.

Dans un second temps, la Cour des comptes évoque la nécessité d'assurer un équilibre financier des régies sur le long terme. La Cour n'a pas relevé de situation préoccupante. Elle souligne toute la difficulté pour les petites régies de se doter d'outils de programmation d'investissement, beaucoup d'entre elles réalisent les travaux les plus urgents et reportent les investissements qui pourraient se traduire par une hausse des tarifs.

Dans le même sens, il est mentionné que les investissements de renouvellement des réseaux ne sont que très rarement subventionnés, notamment par les agences de l'eau.

Il aurait été intéressant à cet égard que la Cour des comptes évalue l'impact de la baisse des dotations et la diminution des dépenses publiques sur le service de l'eau et de l'assainissement, notamment pour les petites régies.

De surcroît, la Cour met une nouvelle fois en avant les effets positifs de la mutualisation en matière d'efficience des services, de rationalisation des compétences et des personnels. Si l'on ne peut que partager ces constats, une évaluation chiffrée du coût de la mise en œuvre de la mutualisation aurait été intéressante. Cet outil de gestion nécessite des investissements préalables qui, en période de raréfaction des ressources, peuvent être difficile à réaliser.

De manière générale, l'APVF partage le constat de la Cour des comptes sur les intérêts d'un élargissement du cadre territorial des services de l'eau et d'assainissement. Cependant, s'il convient de faciliter les différents modes de regroupement, il convient d'être vigilant sur la création de normes nouvelles contraignantes et coûteuses susceptibles de freiner la dynamique et les initiatives observées sur l'ensemble du territoire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS URBAINES DE FRANCE (ACUF)

En ce qui concerne les recommandations que vous formulez dans la dernière page du document, je tiens à vous indiquer le plein accord de l'Association des communautés urbaines de France sur la deuxième, à savoir « Autoriser dans la loi les écarts de tarifications lors de regroupements et une période de convergence ». En effet, plusieurs de nos territoires sont - ou vont être, suite à l'élargissement prévisible de plusieurs de nos communautés - confrontés à la situation selon laquelle quelques communes n'ont pas la même tarification que celle de la communauté urbaine. En effet, harmoniser ces tarifs nécessiterait de lourds investissements de plusieurs millions d'euros pour racheter le patrimoine et réaliser les interconnexions nécessaires.

L'ACUF est convaincue depuis longtemps que « la mutualisation des services est potentiellement à l'origine d'avantages significatifs » et cette mutualisation a été mise en pratique pour de nombreux services dans beaucoup de nos territoires. Elle plaide également pour que les compétences en matière de services urbains soient exercées à la bonne échelle, à savoir celle du bassin de vie. C'est pourquoi il convient de lever tous les obstacles aux regroupements en facilitant les convergences tarifaires progressives.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

Tout en vous remerciant pour la consultation de notre association, je tiens à vous faire part de son accord le plus complet avec les constats et recommandations de la Cour. Ceux-ci rejoignent pleinement les propositions que l'AdCF a formulées dans son document « Pour une nouvelle gouvernance des politiques territoriales », remis en juillet 2012 au Premier ministre. Notre association insistait sur le considérable émiettement des autorités organisatrices de l'eau et de l'assainissement qui nuit à la conduite de politiques intégrées et transversales.

Dans sa propre analyse des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), réalisée en 2012, l'AdCF avait constaté que la priorité a été donnée à l'achèvement de la carte des EPCI à fiscalité propre et à sa rationalisation ; l'évolution des structures syndicales étant renvoyée à un deuxième temps.

Celui-ci nous semble être venu, non pour intégrer de manière systématique l'ensemble des compétences syndicales au sein des communautés, mais pour remembrer certaines structures trop éclatées. Au-delà de leur périmètre d'intervention, c'est la question de la gouvernance des syndicats techniques qui doit être posée afin d'établir un lien étroit avec d'autres compétences connexes. Le législateur ayant dévolu aux intercommunalités une nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), il serait incohérent de ne pas repenser de manière globale la gestion de l'eau, tant en ce qui tient au « petit cycle » qu'au « grand cycle », la distinction des deux ne signifiant pas séparation bien au contraire.

Les recommandations de la Cour portant sur la nécessaire amélioration de notre gestion patrimoniale de nos réseaux rejoint les propositions de notre association remises au gouvernement à la veille des Assises sur les investissements. Nous devons à la fois mieux connaître l'état de nos réseaux, leur valeur patrimoniale et nos durées d'amortissement. Il faut également objectiver nos coûts et mettre en regard les prix avec les durées de vie pour éviter, en période de tensions budgétaires, d'encourager des investissements « low cost ».

Notre association souscrit pleinement aux analyses de la Cour sur la progression des prix du m³ qui tient à la part croissante des coûts fixes compte tenu de la baisse des volumes. Un ouvrage de l'AdCF est en cours de publication sur ce sujet qui nous préoccupe et qui invite à repenser notre tarification, hier assise sur la croissance des consommations, et qui devra demain reposer sur un autre modèle.

Nous adhérons également aux appels de la Cour au renforcement de l'information sur la qualité des services. Afin d'éviter des interprétations polémiques sur les différences de prix de l'eau d'un territoire à l'autre, il est important de disposer de sources fiables d'information qui permettent de comprendre les différents éléments constitutifs du prix.

La Cour reconnaît les progrès accomplis par les autorités organisatrices à l'occasion des renouvellements de leurs contrats ou de la transformation de leurs modes de gestion. Nous sommes conscients que des progrès restent à faire et nous y travaillons en lien avec nos adhérents.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES (FNCCR)

Dans son rapport, la Cour des comptes présente la gestion directe des services d'eau et d'assainissement comme une solution apte à donner à l'usager un service de qualité à un prix raisonnable, et la FNCCR se félicite d'un tel constat qui récompense les efforts accomplis par les collectivités ayant choisi ce mode de gestion, même s'il est assorti d'observations montrant que certains progrès peuvent encore être réalisés. La FNCCR partage globalement la plupart des conclusions et recommandations formulées par la Cour, qui méritent cependant d'être nuancées sur quelques points. En particulier :

- *une proportion importante des observations de la Cour n'est pas spécifique à la gestion directe des services d'eau et d'assainissement, mais vise en réalité toutes les collectivités en charge de ces services quel qu'en soit le mode de gestion (direct ou délégué) : morcellement des collectivités et donc très petite taille moyenne des services, inquiétudes sur leurs capacités à assurer le financement durable des investissements futurs, etc. ;*
- *la Cour suit un raisonnement essentiellement basé sur la théorie classique de l'équilibre budgétaire et de l'amortissement, ce qui conduit à mettre en avant la solution d'ajustements tarifaires pour compenser la faiblesse constatée des programmes d'investissement de certains services d'eau et d'assainissement, mais elle n'évoque que très succinctement l'aspect social et la difficulté d'augmenter les charges des entreprises locales, qui limitent fortement la marge de manœuvre des collectivités en matière de hausse du prix de l'eau dans le contexte actuel (accroissement des impayés, baisse quasi-générale des consommations d'eau,...).*

Plus précisément, la FNCCR souhaite apporter quelques commentaires sur les différentes parties du rapport.

La performance de la gestion et son suivi (§IA & B)

La Cour semble indiquer que les gestionnaires publics de l'eau, et en particulier les régies simples ou sans personnalité morale, ainsi que les régies de petite taille, disposent de peu d'outils de suivi de leur activité et de leur performance et s'inscrivent assez rarement dans une dynamique d'amélioration de la gestion de leur service. Cela ne correspond pas à la perception de la FNCCR dans ses relations avec ses nombreuses collectivités membres, qui sont actives en matière de

performance et de transparence, indépendamment de leur taille et de leur forme juridique.

Pour preuve, depuis 2009, la FNCCR a lancé une démarche d'analyse comparative des services d'eau potable et d'assainissement collectif, avec plusieurs dizaines de collectivités désireuses de se doter d'outils complémentaires d'évaluation, de suivi et d'amélioration de leurs performances technico-financières. Les trois quarts des collectivités participantes sont en gestion publique (régie de différents types et SPL), parmi lesquelles figurent notamment de petites structures (quelques milliers d'abonnés). Grâce à la répétition annuelle de la démarche, les collectivités participantes disposent de données fiables sur leurs services d'eau et d'assainissement, et effectuent un réel suivi des performances de ces services, dont elles identifient assez facilement les points forts et faibles. En outre, ces collectivités échangent régulièrement entre elles, ce qui est indispensable pour améliorer constamment la démarche et identifier les bonnes pratiques qui peuvent ainsi se généraliser progressivement.

Une autre démarche est également engagée depuis 2012 par un groupe de plus d'une trentaine de collectivités en gestion publique adhérentes à la FNCCR –de toutes tailles et de tous types - qui a pris la dénomination de « France Eau Publique ». Au-delà de l'idée de promotion de la gestion publique, ce groupe souhaite surtout développer une dynamique d'amélioration continue de la performance technique et économique à travers la mutualisation de connaissances, d'expériences et de moyens entre opérateurs publics. La concurrence commerciale n'apparaît en effet pas comme le seul moyen de rendre le meilleur service au prix le plus juste. Les échanges de bonnes pratiques, les comparaisons sur la base d'indicateurs ainsi que les audits croisés entre des collectivités sont d'autres moyens d'améliorer l'efficacité des services d'eau et d'assainissement. Les responsables de ces services recourent de plus en plus souvent à ce type d'outils, et les observations de la Cour sur ce point ne sont valables que pour les régies qui continuent de fonctionner sans ouverture vers l'extérieur, ce qui n'est pas la tendance majoritaire actuelle.

La FNCCR fait également observer que la plupart des grandes régies (et SPL) est aujourd'hui certifiée dans les domaines de la qualité, de la sécurité et de l'environnement (certification QSE) ou en passe de l'être.

Par ailleurs, la Cour souligne le faible taux de renseignement de l'observatoire des services d'eau et d'assainissement (SISPEA), notamment pour les petits services. Sans être catégoriquement opposée à

une transmission obligatoire des données à cet observatoire (au moins pour les plus grands services), la FNCCR considère que ce n'est pas un bon moyen pour y associer réellement les collectivités. Il faudrait avant tout susciter l'adhésion et la mobilisation des collectivités autour de SISPEA en rendant l'observatoire plus actif et producteur de résultats qui pourraient réellement aider les collectivités dans la gestion concrète des services d'eau et d'assainissement. À cet égard, elle souhaite que l'ONEMA, qui est financé quasi-exclusivement par les agences de l'eau et donc par les redevances payées par les usagers des services publics, affecte des moyens plus importants pour poursuivre le développement d'outils et d'analyses opérationnelles réellement utiles pour les collectivités.

Choix du mode de gestion et reprise en gestion directe

D'après les chiffres cités par la Cour, seules 10 à 15 % des collectivités étudieraient l'option d'une reprise en gestion directe à l'échéance d'un contrat de délégation. Ces chiffres datent de 2008-2009, mais, au regard de l'expérience plus récente des collectivités membres de la FNCCR, il semble que les études sur le choix du mode de gestion comportant un volet consacré à l'hypothèse de reprise en régie sont aujourd'hui beaucoup plus répandues (ce qui ne signifie évidemment pas que toutes ces études débouchent sur le choix d'une gestion directe).

Quelles que soit les intentions de la collectivité, la FNCCR insiste surtout sur la nécessité d'engager les réflexions et études nécessaires à la liquidation des contrats, au diagnostic des services concernés, à la fixation des objectifs pour la période suivant la fin des contrats plusieurs années avant l'échéance de ceux-ci. Et les collectivités ne doivent pas hésiter ni à mobiliser en tant que de besoin des expertises externes, ni à organiser des échanges avec d'autres collectivités (même si chaque cas est particulier).

Pour ce qui concerne les reprises en régie, la FNCCR partage la recommandation de la Cour (n° 5) de voir la qualification des biens mieux précisée dans les contrats et de clairement inclure les systèmes d'information dans les biens indispensables à la continuité du service public, enjeu capital aujourd'hui pour que les collectivités conservent la maîtrise de l'organisation de ce service compte tenu du développement des technologies numériques et communicantes. La FNCCR insiste également sur la nécessité de garantir à la collectivité un accès tout au long du contrat aux données du service. C'est notamment indispensable pour que les collectivités délégantes maîtrisent mieux la gestion de leur patrimoine (comme la Cour le demande pour les collectivités qui ont fait le choix de la gestion directe), mais aussi la gestion des abonnés. En

conséquence, l'interopérabilité des systèmes d'information doit être garantie et, tant que cette condition n'est pas réalisée (des travaux sont engagés dans le cadre de l'AFNOR pour déterminer des protocoles interopérables et ouverts pour les systèmes de relevé à distance des compteurs d'eau), les collectivités devraient systématiquement obtenir du délégataire sortant des systèmes d'information rendus autonomes par rapport aux systèmes d'information centralisés et mutualisés de l'entreprise. En effet, il faut absolument éviter qu'un nouvel exploitant, public ou privé d'ailleurs, se trouve captif de l'ancien exploitant auquel il doit sous-traiter des prestations clefs car liées aux systèmes d'information, voire doive purement et simplement renoncer à fournir certaines prestations aux usagers, le délégataire sortant refusant d'assurer la sous-traitance nécessaire (cela s'est produit pour la télé-relevé de compteurs d'eau d'un grand syndicat à l'occasion d'un changement de délégataire).

La FNCCR partage également le constat de la Cour sur l'insuffisance des informations fournies dans les rapports annuels des délégataires relatives à la situation des personnels affectés aux contrats et sur les difficultés pour déterminer les agents devant être repris par un nouvel exploitant. Les outils actuels de gestion des entreprises leur permettent de connaître sans difficulté l'affectation précise des salariés aux différents contrats ainsi que les charges de personnel correspondantes. L'absence de ces informations dans les rapports annuels fournis aux collectivités délégantes (où ne figure que le résultat d'un calcul réalisé selon une clef de répartition qui est en général la valeur ajoutée) relève uniquement d'une volonté délibérée de limiter les possibilités de contrôle.

Connaissance patrimoniale, maîtrise des fuites (IB)-renouvellement (§2 B)

La Cour note que la connaissance des réseaux est meilleure dans les grands services que dans les petits. La FNCCR tient néanmoins à rappeler que l'arrêté définissant les informations relatives à la connaissance des réseaux (descriptif détaillé) n'a été publié que le 19 décembre 2013¹²¹ ne laissant aux collectivités que 12 jours pour collecter les éventuelles informations manquantes et pour présenter et synthétiser les données en leur possession selon les nouvelles modalités

¹²¹ La définition des indices de connaissance et de gestion patrimoniale ayant été très significativement modifiée par cet arrêté, les nouvelles valeurs des indices calculés à partir de 2014 ne seront pas comparables à celles calculées antérieurement.

prescrites. Par ailleurs, la FNCCR se permet d'insister sur le fait que la collecte des informations sur les réseaux enterrés doit être vue comme un processus d'acquisition progressif, au fur et à mesure des interventions mettant à jour les différents tronçons (réparation de fuites, travaux à proximité,...) ; la réalisation de terrassement à seule fin de connaissance serait en effet extrêmement coûteuse en regard de l'enjeu (l'âge n'est qu'un critère de renouvellement parmi d'autres et les spécialistes considèrent qu'il n'est pas le plus déterminant).

De plus, la FNCCR dénonce catégoriquement le raisonnement consistant à calculer une durée de vie des réseaux sur la base du taux de renouvellement pris à un instant donné car il ne tient pas compte de la « pyramide des âges » des canalisations en service. Au plan national, moins de 20 % du linéaire de canalisations d'eau en service a été posé avant 1960 : si l'on raisonnait uniquement par rapport à l'âge, seule cette part relativement faible du patrimoine serait actuellement susceptible de faire l'objet d'opérations de renouvellement.

Concernant les plans d'action à élaborer et à mettre en œuvre en cas d'insuffisance du rendement du réseau d'eau, la FNCCR tient également à rappeler que, dans l'esprit de la loi Grenelle 2, l'objectif visé est de réduire les volumes d'eau perdus. De ce fait, les actions à conduire prioritairement dans la plupart des cas ne commencent pas par des travaux de renouvellement réalisés « à l'aveugle » : les premières actions portent en général sur la connaissance du patrimoine et des enjeux liés aux pertes d'eau, l'amélioration des délais de détection puis de réparation, le cas échéant la gestion des pressions. Sauf exceptions (tronçons extrêmement dégradés de manière évidente), le renouvellement des canalisations est une action de long terme qui ne contribuera à l'amélioration du rendement que sur la durée.

Informations des usagers (§1-D)

L'actualisation régulière des règlements de service constitue une problématique à laquelle sont confrontées toutes les collectivités quelle que soit leur taille et le mode de gestion. L'inflation législative et réglementaire n'épargne pas les services d'eau et d'assainissement, et les règlements de service devraient être modifiés plusieurs fois par an pour être constamment à jour. Or les procédures et coûts correspondants sont loin d'être négligeables (délibération le cas échéant après avis de la CCSP, le cas échéant avenant aux contrats de délégation de service publics, notification à tous les abonnés,...). Face à la production législative et réglementaire excessive que chacun déplore, mais qu'aucune autorité ne semble en mesure de réguler, force est de constater que la plupart des collectivités baissent les bras en ce qui concerne la

mise à jour des règlements des services d'eau et d'assainissement. La FNCCR estime que ce point mériterait certainement une réflexion plus approfondie.

La Cour relève que les collectivités en régie simple ou de taille inférieure aux seuils mentionnés à l'article L.1413-1 du CGCT ne sont pas soumises à l'obligation de constituer une CCSPL. Toutefois, en pratique, toutes les régies simples de taille significative connues par la FNCCR ont mis en place une telle CCSPL même en l'absence d'obligation légale.

En ce qui concerne les « petites » régies, la Cour souligne à juste titre qu'en absence de CCSPL et (fréquemment) de rapports sur le prix et la qualité des services détaillés, les usagers ne disposent que d'un faible niveau d'information sur les services d'eau et d'assainissement. Sans contester l'intérêt de ces rapports même dans le cas des « petits » services, la FNCCR estime qu'ils sont néanmoins moins utiles aux usagers que dans le cas des « grands » services : lorsqu'il s'agit de petites collectivités, la proximité des élus et des agents en charge des services publics de l'eau et de l'assainissement permet bien souvent d'assurer un niveau d'information et de participation des usagers, certes peu formalisé, mais très réel grâce à des contacts directs entre les personnes. C'est évidemment une forme de relation avec les usagers qui n'existe ni dans les grands services, ni en cas de gestion déléguée. De plus en plus souvent, les membres de la FNCCR qui ont choisi la gestion déléguée déplorent à l'inverse l'éloignement de plus en plus marqué des centres opérationnels et décisionnels, ainsi que la disparition des points d'accueil des abonnés au profit d'une mutualisation à échelle régionale voire suprarégionale des entreprises délégataires. La production de rapports et autres documents compense partiellement cet éloignement, mais elle ne répond pas à la totalité des attentes.

Taille et regroupement des services

Comme le souligne la Cour et la plupart des études sur le prix de l'eau conduites depuis une quinzaine d'années, le regroupement des services ne s'accompagne généralement pas d'une baisse de tarif : c'est en matière de qualité de service et d'efficience que l'on peut attendre un bénéfice à la suite d'une réorganisation qui réunit plusieurs services, sous réserve d'associer des services « riches » et des services « pauvres » (en eau, en patrimoine, en ressource en eau,...). La FNCCR rappelle une observation de bon sens : le regroupement de plusieurs services « pauvres » ne crée pas un service « riche ».

La FNCCR partage donc le vœu du comité national de l'Eau et la recommandation n° 1 de la Cour, étant entendu que la mise en œuvre des regroupements doit être fondée sur des logiques techniques, géographiques, patrimoniales et sociales tenant compte des organisations existantes. En particulier, elle ne doit pas conduire au morcellement d'intercommunalités efficaces car il serait paradoxal d'aboutir à une perte de mutualisation et de performance. La FNCCR soutient également la recommandation n° 2 d'autoriser, pendant une période nécessaire à la convergence, des écarts de tarification au sein des regroupements.

Équilibre budgétaire

La Cour a observé l'absence fréquente, dans les régies directes, de comptabilité analytique permettant de s'assurer de la juste répartition des charges entre le budget général et les budgets annexes. La FNCCR rappelle toutefois qu'il n'existe actuellement pas d'obligation de comptabilité analytique pour les services d'eau et d'assainissement, ni dans le cas de la gestion directe, ni dans le cas de la gestion déléguée. Il a déjà été indiqué ci-dessus que les rapports annuels des délégataires font très largement appel à des ventilations de charges sur la base de clefs de répartition (à la valeur ajoutée en général). Dans le cas des régies, la « péréquation budgétaire » pratiquée en l'absence de comptabilité analytique se limite au périmètre de la collectivité et reste donc maîtrisable par les élus. Dans le cas des services délégués, la même péréquation correspond à un périmètre généralement beaucoup plus large compte tenu de la taille des entreprises délégataires. La FNCCR estime que la comptabilité analytique pourrait améliorer la gestion des services d'eau et d'assainissement dépassant une certaine taille, mais il serait nécessaire de la mettre en œuvre dans tous les services quel que soit le mode de gestion.

Sur un autre plan, la Cour pointe des cas d'insuffisance voire d'absence de contribution du budget général au budget annexe de l'assainissement au titre des eaux pluviales lorsqu'elles sont acheminées et traitées dans des ouvrages unitaires. C'est effectivement critiquable ; malheureusement, les contraintes actuelles sur les budgets des collectivités, le renforcement probable des exigences réglementaires en matière de gestion des eaux pluviales urbaines et la suppression vraisemblable de la « taxe eaux pluviales » (dans le cadre de la loi de finances pour 2015) vont dans le sens d'une impossibilité matérielle, pour les collectivités concernées, d'aller dans le sens de cette observation de la Cour.

Financement durable du service

En matière de recouvrement, la FNCCR ne peut qu'approuver la Cour lorsqu'elle signale à deux reprises l'inadaptation de l'application Helios au suivi des impayés des factures d'eau émises par les régions, ce qui contribue à la dégradation du taux de recouvrement. Cette application n'a en effet pas été conçue pour gérer les titres de recettes multi-budgés (l'eau et l'assainissement font, sauf pour les petites collectivités, l'objet d'une facture unique mais qui relève de deux budgets annexes distincts, difficulté à laquelle s'ajoute depuis 2008 l'obligation d'individualiser l'encaissement des redevances pollution et modernisation des réseaux de collecte perçues pour le compte des agences de l'eau). L'information fournie par Hélios sur les paiements effectivement réalisés et sur les abonnés en situation d'impayé est souvent inexploitable ou génère des pertes de productivité catastrophiques pour les régions (et apparemment également au niveau des postes comptables). Or la qualité du recouvrement (y compris la mise en place d'une gestion sociale des abonnés en situation de précarité) nécessite une forte réactivité. Pour être efficaces, les relances, dans lesquelles les régions ne demandent qu'à être impliquées, doivent être engagées avant l'envoi des factures suivantes. Hélios entraîne également les mêmes difficultés pour le traitement des régularisations de factures (mensualisation, facturation intermédiaire estimée, résiliations d'abonnements,...). Pour autant, la FNCCR et ses membres ne sont évidemment pas hostiles à la dématérialisation qui doit participer à l'amélioration de l'efficacité de l'action publique mais, sur le terrain, beaucoup ont du mal à comprendre que sa mise en œuvre se traduise aujourd'hui par une complexification des procédures, une perte de productivité et une baisse de la qualité du recouvrement. La FNCCR appelle donc à la résolution rapide de ces dysfonctionnements.

En matière de stratégie pour assurer la durabilité des services d'eau et d'assainissement, dans un contexte marqué par « l'effet ciseau » et la crise des finances publiques, la Cour observe que les investissements constituent trop souvent la variable d'ajustement, et que les montants qui leur sont consacrés sont déterminés non par les besoins patrimoniaux mais par les recettes disponibles (tarifs et subventions). Ce constat est malheureusement en grande partie exact, et il s'applique aux collectivités à la fois en gestion directe et en gestion déléguée. Même si l'obligation d'autonomie budgétaire devrait permettre de préserver les capacités d'investissement des services publics d'eau et d'assainissement, ces derniers sont effectivement contraints par la nécessaire limitation de l'endettement des acteurs publics, la baisse des subventions accordées aux services d'eau et d'assainissement par les agences de l'eau et les

départements, mais aussi par l'obligation politique et sociale de maîtrise des tarifs alors que de plus en plus de nos concitoyens peinent à payer leur factures notamment d'eau . Pour la FNCCR, la tarification sociale ne peut être envisagée comme un moyen de rendre supportable des augmentations massives des tarifs, en prenant le risque très réel aujourd'hui d'accroître toujours plus le nombre d'abonnés en difficulté.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES LANDES

En premier lieu, le Département rappelle à la Cour des comptes la légalité des régimes d'aides instaurés par le Conseil général, s'appuyant sur la décision du Conseil d'État du 12 décembre 2003, de celle du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011 et celle de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 3 mars 2014.

Je tiens à signaler à ce titre que notre longue bataille avec la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau est terminée puisque cette Fédération n'a pas présenté de pourvoi en cassation de la décision de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 3 mars 2014 devant le Conseil d'État.

Dans son arrêt, la Cour administrative d'appel de Bordeaux autorise le Département à réserver la totalité de ses aides à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement collectif aux seuls services exploités en régie, tel que le fixent nos délibérations du 7 novembre 2008, et a précisé que l'ampleur des modulations pratiquées, compte tenu des taux et des plafonds institués n'est pas de nature à entraver la liberté de choix du mode de gestion de leurs réseaux par les collectivités bénéficiaires et demeure proportionnée au regard de la différence de situations entre les collectivités exploitant leurs services en régie ou en affermage.

Le Département souhaite rappeler que la politique menée depuis plus de 15 années en matière d'aides à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement collectif, a visé surtout à la sécurisation effective de l'alimentation en potable en qualité et quantité de la population, et le développement de l'assainissement collectif, malgré un territoire rural et un habitat particulièrement dispersé, tout en limitant les prix de l'eau et d'assainissement facturés aux consommateurs.

La politique départementale a ainsi permis le développement des dispositifs de collecte et de traitement des eaux usées sur de nombreuses

communes rurales, opérations qui n'auraient jamais pu voir le jour sans l'intervention publique.

Les données qui retracent l'évolution des différents modes de gestion, selon les services concernés (eau potable ou assainissement collectif) permettent bien de constater que les collectivités compétentes en eau potable et assainissement en régie ou qui ont décidé d'exploiter leur service régie ont fortement développé l'assainissement collectif, jugé moins rentable en raison des considérations démographiques et d'habitat sus rappelées. Ainsi, fin 2013, sur les 205 communes landaises assurant un service public d'assainissement collectif, 185 services sont exploités en régie communale ou syndicale contre 20 seulement en affermage.

Le Département signale que la capacité départementale de traitement des eaux usées est particulièrement importante, soit de 830 960 équivalents habitants pour une population de 387 929 habitants, soit un des meilleurs ratios de traitement observés sur les départements du Bassin Adour Garonne.

Concernant l'accroissement du nombre de communes exploitant leurs services en régie, le Département rappelle que cette évolution a concerné à la fois les collectivités, syndicats et communes d'une part et le SYDEC d'autre part.

Concernant les montants en jeu, le Département a effectivement attribué 17,8 M€ d'aides à l'investissement pour les opérations d'alimentation en eau potable et d'assainissement collectif sur la période 2008-2012, dont 49 % pour le SYDEC et 51 % pour les autres collectivités en régie, ce qui correspond globalement à la répartition du nombre d'abonnés entre ces différentes structures.

Le Département rappelle à la Cour des comptes qu'il aide ainsi indifféremment les collectivités en régie, communes, syndicats intercommunaux ou le SYDEC et les subventions sont attribuées par le Département en fonction des demandes présentées par les collectivités, suivant l'état d'avancement des projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement collectif.

La politique menée par le Département des Landes en matière d'alimentation en eau potable et en assainissement collectif a permis de maintenir un prix de l'eau parmi les plus faibles du Bassin Adour-Garonne, avec un niveau d'équipement important.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'EXPLOITATION DE
LA RÉGIE D'EXPLOITATION DES SERVICES D'EAU DE LA
CHARENTE-MARTIME**

Depuis plus d'un demi-siècle le Syndicat des Eaux et la Rèse (régie du Syndicat des Eaux de la Charente-Maritime) assure la gestion directe des services d'eau et d'assainissement en proposant à chacune des collectivités adhérentes le même service à un prix identique. Une totale transparence budgétaire par le biais de l'autonomie financière de la RESE permet d'identifier d'une part le coût réel d'amortissement des biens portés par le budget syndical et d'autre part le coût réel d'exploitation des ouvrages au travers du budget annexe de la RESE. Pour la RESE cette péréquation est pratiquée sur un territoire de 365 communes représentant 150 000 abonnés (375 000 habitants). C'est donc sur ces bases de solidarité financière entre les communes et de redevance unique que ce service s'est construit.

Or, aujourd'hui les différentes lois ayant trait à l'intercommunalité et dont l'objectif est la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes font peser un risque majeur sur l'existence des syndicats en entraînant leur démantèlement en les dessaisissant automatiquement de leurs compétences par un transfert obligatoire vers des EPCI à fiscalité propre.

Si il s'agit bien de rationaliser les compétences et l'organisation des services il faut néanmoins être attentif à ne pas fragiliser les structures existantes sur des logiques de bassins et qui ont fait les preuves de leur efficacité, et de leur capacité (déjà) à générer des économies d'échelle.

Cette démarche contribuerait à une situation paradoxale et contre-productive puisque les grands syndicats départementaux comme le SDE 17 seraient réduits au même sort que tous les autres, alors que leurs compétences, leurs périmètres doivent au contraire être préservés, renforcés et ce, en cohérence avec l'objectif de rationalisation des intercommunalités.

Mettre en situation de concurrence les EPCI et les grands syndicats sur des compétences techniques est contre-productif. C'est sous l'angle de la complémentarité qu'il faut nous placer (les textes devraient prévoir que les syndicats soient l'alternative incontournable avant tout basculement des compétences aux intercommunalités).

En effet, depuis des décennies ces grands syndicats ont joué un rôle indispensable en matière de solidarité territoriale et se sont imposés

au fil du temps pour des raisons d'efficacité technique et économiques liées à l'organisation de services publics locaux efficaces.

Une toute autre risque de fragiliser, voire détruire des organisations qui aujourd'hui sont capables de favoriser les synergies, les économies d'échelles, la solidarité entre territoire urbain et rural.

Il ne faut donc pas complexifier la gestion des ouvrages et des services sur des périmètres « administratifs » sans vérifier la pertinence du territoire nouveau en matière de gestion d'eau et d'assainissement.

RÉPONSE DU MAIRE DE PLOUGUERNEAU

Suite au rapport de la Cour des comptes, réalisé en 2012, concernant la situation de Plouguerneau au regard de la gestion de l'eau et de l'assainissement, de nombreuses améliorations ont été apportées.

Un plan pluriannuel d'investissement va être finalisé début 2015 afin d'offrir une vision à long terme sur la gestion des équipements de distribution d'eau potable, intégrant en particulier une prévision de renouvellement des réseaux les plus anciens, notamment lors des programmes de réfections de voirie, mais aussi de remplacement de vannes et de compteurs.

Du matériel performant a été acquis (matériel informatique, loggers) afin de permettre une détection facilitée des fuites sur le réseau d'eau potable. Ces investissements vont se poursuivre en 2015 avec l'achat de loggers supplémentaires.

D'autre part, il est prévu la sectorisation des réseaux d'eau potable qui permettra une sécurisation du réseau et constituera une aide supplémentaire pour la détection de fuites.

Enfin, le relevé précis des réseaux d'eau et d'assainissement va être budgétisé dès 2015, l'objectif étant d'avoir une base de données fiable répertoriant de façon précise l'implantation et la profondeur des différents réseaux.

La commune de Plouguerneau a décidé d'intégrer dans ses priorités l'amélioration de la qualité de ses réseaux d'eau et d'assainissement, bien consciente que les investissements prévus permettront à terme une économie dans ce domaine.

RÉPONSE DU MAIRE D'USSEL

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt ce projet traitant de l'équilibre financier à long terme et de la sincérité des comptes. Je n'ai pas d'observation à porter à votre attention sur la partie spécifique à la commune d'Ussel. En revanche, sur la partie commune à toutes les collectivités, certaines informations me semblent parcellaires.

Ainsi, la partie traitant de l'équilibre financier à long terme indique que la situation financière des communes est globalement équilibrée même s'il existe des disparités. Je m'interroge sur la réalité de cette situation puisque plusieurs associations alertent l'opinion publique sur le faible taux de renouvellement des réseaux d'adduction d'eau potable. Ainsi, l'association « 60 millions de consommateurs » a lancé un site internet (www.prixdeleau.fr) dans lequel est répertorié le taux de renouvellement des réseaux d'eau par département. Il est ainsi constaté une forte disparité entre, d'un côté, le département du Loire et Cher qui aura renouvelé ses réseaux dans 715 ans et, de l'autre, celui des Pyrénées Orientales qui aura renouvelé ses réseaux dans 54 ans, la moyenne des durées de renouvellement se situant en moyenne autour de 100 à 300 ans.

L'insertion ne fait pas mention de ce point précis. Lorsque les communes devront engager les travaux de renouvellement des réseaux d'eau, sous la pression des abonnés constatant une dégradation de la qualité de l'eau, elles n'auront d'autre choix que de s'endetter puisqu'elles ne pourront pas augmenter le prix de l'eau dans des proportions considérables, d'autant plus que certaines doivent déjà l'augmenter pour stabiliser leurs recettes.

Nous connaissons déjà cette situation à Ussel où certains habitants rechignent à payer leur facture constatant que la qualité de l'eau s'est dégradée suite à l'absence de renouvellement suffisant des réseaux d'eau.

Vous constatez ensuite dans la partie sincérité des comptes que souvent les services d'eau et d'assainissement ne mettent pas en place de provisions. Or, il me semble que l'absence de provision est bien le signe de la faiblesse des ressources financières par rapport aux besoins de renouvellement des réseaux. Ainsi, la Chambre Régionale des Comptes dans son dernier rapport, préconisait à la Commune d'Ussel de mettre en place des provisions. C'est une chose que nous aurions fait si les ressources avaient été suffisantes sur la section de fonctionnement. Or, notre situation financière étant compromise, les provisions ne peuvent pas être mises en place.

Dans votre projet d'insertion, vous constatez également que les durées d'amortissement sont parfois trop longues, jusqu'à 150 ans, la moyenne se situant autour de 50 à 60 ans. Or, la nomenclature M49 fixe une durée d'amortissement des réseaux d'eau de 30 à 40 ans. Cela signifie donc que la plupart des services d'eau ne respecte pas ce principe. Là encore, les communes ont probablement augmenté leur durée d'amortissement pour alléger leurs dépenses de fonctionnement n'ayant pas les ressources suffisantes pour y faire face.

Le non-respect des règles comptables est à mon avis la conséquence du manque de recettes plutôt que du manque de professionnalisme des services financiers. Il convient dès lors de s'interroger si le principe de « l'eau paye l'eau » peut être tenable sur le long terme. Or, il n'est pas fait mention de l'ensemble de ces problèmes dans la partie « équilibre financier à long terme ». Il me semble pourtant primordial que ce sujet soit abordé et analysé en profondeur.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON

L'action de la communauté urbaine de Lyon en matière d'assainissement s'inscrit dans l'évolution préconisée et les recommandations formulées par la Cour.

En effet, la programmation pluriannuelle des investissements et la mise en œuvre des plans de mandats ont permis au Grand Lyon de réaliser un volume très important d'équipements (près de 500M€ hors taxes en 8 ans), tout en préservant sa capacité financière. Les contraintes de mises aux normes des stations d'épuration ont conduit le Grand Lyon à prioriser ces projets : rénovation, construction, extension ou amélioration de stations d'épuration, pour disposer d'équipements modernes et très performants dans le traitement des eaux.

Si le renouvellement des réseaux constitue sans doute une priorité, le Grand Lyon enrichit actuellement la connaissance fine de l'état de son patrimoine par une démarche systématique de diagnostic. Cette dernière lui permettra de rationaliser le choix des équipements à renouveler, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des investissements qui devra néanmoins rester compatible avec des capacités budgétaires qui, comme vous le savez, s'orienteront à la baisse au cours des prochaines années.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE NANTES

La Chambre régionale des Comptes des Pays de la Loire a engagé un contrôle sur le service de l'eau à Nantes Métropole en avril 2013 avec l'indication explicite qu'il s'agissait d'une démarche initiée dans le cadre d'une enquête nationale.

Après l'envoi par mes services des réponses faites aux différents questionnaires transmis par la Chambre, celle-ci a notifié à Nantes Métropole le rapport d'observations provisoires le 22 mai 2014 et ma réponse a été adressée le 17 juillet suivant. Le rapport d'observations définitives a été notifié le 7 octobre et ma réponse a été adressée à la Chambre le 7 novembre. Ce dossier doit encore faire l'objet de la communication légale à l'assemblée délibérante dans la séance prévue le 15 décembre prochain étant précisé que je viens de recevoir ce rapport d'observations définitives dûment complété de ma réponse ci-dessus mentionnée. Telle est en l'état la situation procédurale du contrôle dont il s'agit. J'insiste sur ce déroulé puisqu'il ne semble pas qu'au regard des dates, la Cour ait eu connaissance du rapport d'observations définitives et encore moins de la réponse de Nantes Métropole du 7 novembre. Il en résulte une information provisoire et incomplète de la Cour au sujet du contenu de ce contrôle, ce qui peut nuire à la pertinence de certaines observations émises au vu d'un tel contrôle inachevé.

Sur le fond, l'extrait n°25 évoque le cas nantais par deux fois : sur la question de la porosité des budgets d'une part (bas de la page 5 et haut de la page 6) et sur la question des tensions prévisibles en matière de financement du service d'autre part (bas de la page 7). Je reprendrai donc successivement ces deux points avant d'évoquer, pour conclure, quelques aspects plus généraux relatifs à la gestion du service de l'eau à Nantes Métropole.

Les tensions prévisibles en matière de financement du service

La Cour indique sur ce point que « tous les services d'eau et d'assainissement sont confrontés à un effet ciseau entre des ventes d'eau, qui diminuent avec la consommation, et des charges d'exploitation, essentiellement des charges fixes, qui au contraire ont tendance à augmenter ». Elle illustre ce constat par le cas de la Communauté Urbaine de Nantes où « le coût d'exploitation du service rendu par m³ consommé est en progression de 14,4 % entre 2008 et 2012 en raison essentiellement de la diminution de la consommation par abonné qui était de 152 m³ en 2012 contre 177 m³ en 2008 ».

Sur cette question du financement des investissements et, plus généralement, de l'activité du service de l'eau sur l'agglomération nantaise, je me permets de développer quelques points essentiels qui s'y rapportent.

Dans mes réponses tant au rapport d'observations provisoires qu'au rapport d'observations définitives, j'ai longuement insisté sur le fait que, dans sa prospective, Nantes Métropole associe dépenses d'investissement et financements correspondants et ceci jusqu'en 2027. La Chambre a d'ailleurs noté à ce propos dans le rapport d'observations définitives (page 28) que les hypothèses retenues sont prudentes. Elle ajoute: « La prospective établie en 2014 par Nantes Métropole pour les années suivantes prévoit une légère diminution des ventes d'eau, les recettes correspondantes étant compensées par une hausse des recettes issues des abonnements ». Il est donc très largement inexact de parler de « tension » pour Nantes Métropole puisqu'il est au contraire établi que les perspectives d'évolution des dépenses et des recettes sont maîtrisées et que le travail prospectif mené intègre tous les facteurs d'évolution (dont notamment la baisse tendancielle et non contestable de la consommation mais aussi la programmation pluriannuelle des investissements).

Je relève aussi un autre facteur positif qui est le constat fait par la Chambre Régionale des Comptes relatif au ratio de désendettement (6,3 ans) qui est le signe de bonne santé financière du budget annexe de l'eau. Ce point est particulièrement important dans le contexte nantais actuel puisqu'il traduit la préoccupation de la collectivité de préserver des marges de manœuvre durables sur le financement des investissements à réaliser, dont ceux - très importants en cours - concernant l'usine de production d'eau potable. La prospective financière mise en place permet ainsi une maîtrise des charges et des produits dans la durée tout en garantissant un haut niveau de renouvellement du patrimoine. L'équilibre financier du service est ainsi garanti de façon optimisée tout en respectant la volonté affichée de limiter la progression de la facture d'eau à 2,5 % par an (la Chambre attestant elle-même que cet objectif est respecté, page 39 du rapport définitif).

Ensuite, il me semble judicieux de faire observer que la question du prix de l'eau reste un élément fondamental dans l'équilibre du service, ce qui, malheureusement à mes yeux, n'a pas été suffisamment souligné.

Si deux préoccupations déterminantes guident l'action de la collectivité à cet égard, à savoir le maintien des équilibres financiers du service puis la préservation des capacités d'investissement pour

l'entretien et la modernisation du patrimoine, on doit aussi (et peut-être surtout) garder le souci constant de limiter la dépense de l'usager.

Or, il faut préciser que le rapport d'observations provisoires de la Chambre ne comportait pas une seule phrase sur cette question essentielle du prix de l'eau et que c'est à la suite de l'observation à ce sujet dans ma réponse que le rapport définitif a intégré un simple ajout (deux lignes, page 39, précisant le prix de l'eau à Nantes, soit 3,28 €/m³). Il est à mes yeux étonnant et regrettable qu'une enquête portant sur les services d'eau ne mette pas davantage l'accent sur cette question essentielle, déterminante même, pour les usagers.

Le prix reste souvent en effet le critère d'appréciation le plus fiable, et ceci quelque soit la nature de la prestation concernée. C'est ainsi que pour en revenir à Nantes Métropole, il n'est pas inutile de relever que le prix du m³ à 3,28 € reste bien en-deçà du prix moyen relevé par la Cour elle-même (note 2 en bas de la page 1 de l'extrait) qui cite le prix de 3,78 €, étant ajouté que le critère qualitatif n'est pas ignoré non plus par Nantes Métropole puisque la Chambre relève la conformité de ces indicateurs de la qualité (page 14 du rapport définitif).

En conclusion, je souhaite relever dans le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes, quelques points significatifs concernant le service de l'eau à Nantes Métropole et qu'il me paraît pertinent de porter à la connaissance de la Cour dans le cadre de la présente réponse :

- des taux de conformité de la qualité de l'eau satisfaisants (page 14) ;*
- des niveaux de performance du service positifs (pages 14 et 16) ;*
- un niveau de satisfaction des usagers tout à fait satisfaisant (pages 17 et 24) ;*
- des effectifs stabilisés et une hausse limitée des charges de personnel (page 21) ;*
- des procédures internes en matière de commande publique respectueuses des règles prudentielles (page 26) ;*
- une capacité d'autofinancement satisfaisante (page 36) ;*
- un ratio de désendettement satisfaisant (page 37) ;*
- un prix de l'eau facturé à l'abonné inférieur à la moyenne des collectivités comparables (page 39) ;*

Toutes ces appréciations positives me permettent d'affirmer que les activités du service sont à l'évidence sous contrôle et maîtrisées. Cela est le résultat des efforts continus menés tant par la collectivité elle-même que par les agents qui œuvrent au quotidien.

Cette reconnaissance de la qualité du service est un encouragement à maintenir, et sans doute à améliorer si possible, ce niveau de performance.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE NICE-CÔTE
D'AZUR**

Je vous précise que le document transmis n'appelle aucune observation de la part de la métropole Nice Côte d'Azur.

**RÉPONSE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
GRENOBLE ALPES MÉTROPOLE**

Je souhaite, par la présente, vous faire savoir que je n'entends pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE SAINT-BRIEUC
AGGLOMÉRATION BAIE D'AMOR**

J'ai l'honneur de vous informer que les extraits de ce document n'appellent pas d'observation de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
DES EAUX DE LA RÉGION GRENOBLOISE (SIEG)**

Je partage globalement le contenu du rapport et les trois préconisations effectuées dans ce rapport au niveau national.

Je tiens à préciser deux points importants qui, à mon sens, devraient l'amender.

Concernant la réorganisation territoriale enclenchée par la loi RCT puis la loi MAPTAM et le projet NOTR, si elle est souhaitable, et

doit être plus prescriptive, il convient de rester très respectueux de l'histoire, des réalités fonctionnelles, des partenariats locaux et prudent dans la mise en œuvre.

L'exemple du SIERG est instructif car si la création des métropoles et la diminution des syndicats constituent une évolution significative, la situation est plus complexe et les évolutions en cours peuvent s'avérer contre-productives.

Si notre réalité reste marquée par une dispersion institutionnelle des acteurs du service public de l'eau dans la région grenobloise, l'histoire en la matière ne débute pas le 1^{er} Janvier 2015 avec la Métropole.

Le SIERG a, de longue date, agi pour faire évoluer cette situation.

On doit notamment pointer :

- *sa démarche intercommunale et solidaire ancienne et avérée (le rapport d'observations provisoires de la CRC Rhône-Alpes Auvergne pointe le rôle central de notre structure intercommunale) ;*
- *de la taille du réseau, du volume d'eau délivré, et nonobstant, de sa qualité et de la performance du service ;*
- *du nombre de communes regroupées et de la solidarité que le SIERG a porté, de la sécurisation du réseau qu'il a financé ;*
- *de son prix néanmoins maîtrisé (sur ce dernier point, il rétablit clairement le propos vis-à-vis de l'autre producteur majeur qu'est la Ville de Grenoble)*
- *sa part active dans la période plus récente à la création de la Communauté de l'Eau Potable à l'échelle du SCOT de la région grenobloise et au SDCI Isère.*

Comme l'indique votre rapport, la mise en œuvre de la loi MAPTAM au 1^{er} janvier 2015 porte ses limites dans la rationalisation recherchée.

Le 1^{er} janvier 2015, il y aura retrait de plein droit du SIERG, des 26 communes membres à la fois de ce dernier et de la Métropole grenobloise.

Pourtant, un volume d'eau livré conséquent concerne deux communes (Crolles et Bernin) hors Métropole, situées dans le Grésivaudan.

De même, la réserve patrimoniale de l'Eau d'Olle inscrite au SDAGE et dont le SIERG est détenteur de la DUP est située hors périmètre de la Métropole.

Nous pensons que le schéma qui verrait un « découpage » du SIERG est fastidieux, complexe et assurément coûteux, qu'il met en cause l'intégrité opérationnelle d'un outil performant (Au-delà des indicateurs patrimoniaux légaux qui le démontrent encore dans son RPQS 2013, cas unique au niveau national, le SIERG détient la certification QSE Qualité Iso 9001, Sécurité OHSAS 18001 et Environnement Iso 14001 et est évalué 3/5 en Responsabilité Sociale et Environnementale RSE Iso 26000).

Cet outil a fait ses preuves, le périmètre actuel du SIERG et l'actionnariat de sa SPL montrent que le périmètre de la Métropole n'est pas le plus pertinent pour embrasser la problématique de l'eau.

Dans un contexte 2015 et suivantes, où la métropole aura mille autres sujets à enjeu à traiter (économie, urbanisme...), pour l'eau, un Syndicat mixte puissant (regroupant le SIERG et d'autres syndicats voisins et ne démantelant pas de ce fait leurs actifs, ressources patrimoniales, effectifs...) adossé à une SPL unique et performante nous semble l'outil le mieux adapté afin :

- d'éviter une phase transitoire complexe et inutile, au détriment d'une gestion efficiente et économique de la compétence de l'eau ;*
- de garantir au 1^{er} janvier 2015 la continuité du service public et la rationalisation attendue en matière de renouvellement et de gestion du patrimoine en maîtrisant le prix.*

La seconde remarque et je l'ai indiqué tant à l'auditeur qu'à la chambre elle-même lorsque j'ai, à ma demande, été auditionné, est l'effet ciseau qui affecte « le modèle française l'eau »

Notre syndicat a comme mission essentielle d'investir et de gérer, au service des communes adhérentes, un réseau performant à partir de sa ressource d'une exceptionnelle qualité.

L'ensemble de sa démarche est centré sur cette priorité.

Nous le savons : la durabilité patrimoniale passe par un niveau d'investissement régulier, significatif et courageux.

L'érosion constante des consommations (y compris dans une région à la démographie et à l'économie plus favorables qu'ailleurs sur le territoire français) met en cause cette logique et, chaque année nous y sommes confrontés pour construire notre budget.

Les aides de l'agence régulièrement ponctionnées par l'État sont insuffisantes.

À mon sens, si elles apporteront, je l'espère (cf. ci-dessus) des marges nouvelles, la démarche MAPTAM ou NOTR trouveront leurs limites car la mutualisation et la rigueur sont déjà les nôtres (avec un bilan chiffré mesurable en matière de dépenses de gestion, de charges financières et de personnel).

Ces efforts ne démentiront pas durablement le redoutable effet ciseau qui est d'autant plus posé que des communes ou collectivités ont pris dans le renouvellement de leurs réseaux des retards coupables.

Le récent congrès des maires 2014 le soulignait encore récemment : Il est fondamental pour une politique patrimoniale responsable qui n'impacte pas excessivement nos concitoyens que, notamment par les propositions de la Cour des comptes, le « modèle français » évolue.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DES EAUX DU TRÉGOR

J'ai l'honneur de vous faire savoir que je ne souhaite pas apporter de réponse au rapport intitulé la gestion directe des services d'eau et assainissement : des progrès à confirmer, que vous m'avez fait parvenir.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU DE GRENOBLE

Je souhaite attirer l'attention de la Cour sur deux points qui caractérisent le service de l'eau grenoblois.

D'une part, notre expérience de travail, en concertation étroite avec le Comité des Usagers de l'eau potable qui réunit des représentants d'un collectif d'une vingtaine d'associations, instances consulaires, bailleurs sociaux, syndicats, consommateurs et citoyens peut être un modèle à promouvoir.

D'autre part, dans un contexte où les autorités organisatrices sont en surnombre, l'opportunité de l'usage de l'outil Société Publique Locale qui permet de concrétiser des partenariats public/public, sans transfert de compétence, nous semble novateur et approprié, à condition de

respecter les règles de contrôle analogue mais également en s'assurant d'une présence réelle des usagers dans les organes de gouvernance.

Concernant l'encadré sur « la gestion de l'eau sur le territoire de... » :

Parmi les acteurs locaux actuels de l'eau les plus significatifs sur le périmètre de l'agglomération élargie de Grenoble, on compte notamment pour la ville centre la SPL Eau de Grenoble issue initialement de Grenoble et de 4 communes fondatrices voisines (Sassenage, Varcès, Seyssins et La Tronche). Aujourd'hui 25 communes ont rejoint ladite SPL.

La couronne grenobloise, sous l'égide du SIERG, syndicat intercommunal de production d'eau de 33 communes, a créé sa propre SPL par transformation de la SEM Sergadi préexistante.

Le processus décidé en juillet 2013 et engagé depuis le 1er janvier 2014 de rapprochement entre les deux structures a été confirmé par les instances délibérantes respectives, qui ont approuvé les 18 et 19 novembre un projet de traité de fusion. Celui-ci acte l'absorption de la SERGADI par Eau de Grenoble pour créer une SPL unique à l'échelle de 65 communes. Les assemblées générales délibéreront le 19 décembre 2014 pour rendre cette fusion effective le 1er janvier 2015.

A la même date, par le jeu de la loi MAPTAM, la SPL aura pour actionnaire majoritaire la nouvelle Métropole de droit commun de Grenoble. Celle-ci disposera alors d'un opérateur public réunissant ainsi en une seule main une plateforme technique disposant de moyens matériels et humains importants et intervenant au-delà de son périmètre (49 communes) dans le respect des identités et des intérêts des autorités organisatrices voisines.

La Cour indique que « Quelques mutualisations de services ont aussi été engagées, à travers...la création de sociétés publiques locales de l'eau... » :

Au plan local et au vu du processus engagé (cf. supra) avec l'assentiment du comité des usagers de l'eau (collectif regroupant les représentants locaux d'associations nationales UFC, CGT, Eau secours, Chambre des métiers, bailleurs, etc.), l'outil SPL mis à disposition par le législateur présente des atouts majeurs :

- Il permet de regrouper des autorités organisatrices de SPIC pour l'exploitation des services publics de tailles diverses ; c'est un outil de solidarité locale ;

- Il permet une mutualisation « douce » préservant le principe de « libre administration » des collectivités et du respect du service de proximité cher aux territoires ;

- Il intègre l'hétérogénéité des niveaux de maturité des collectivités quant à leurs connaissances patrimoniales et comptables en permettant des tarifications différentes par secteur mais néanmoins engagées dans un processus d'harmonisation technique immédiat, et financier à terme.

Le renforcement de l'intercommunalité ne doit pas aboutir à rompre des solidarités déjà constituées ou en cours de constitution par une SPL. La société publique locale est un outil de rationalisation des organisations des services publics industriels et commerciaux dans le respect des libertés communales. Elle doit pouvoir être reconnue, lors de l'établissement des schémas départementaux de coopération intercommunale comme une possibilité de regroupement et de rationalisation de l'organisation des services publics.

Elle relève que « des services se sont aussi dotés d'outils de modélisation de l'évolution du prix de l'eau...comme à la Régie des Eaux de Grenoble » :

Le service rendu à l'utilisateur est très perceptible lors de l'arrivée de l'eau au robinet ou lors du raccordement au réseau d'égouts. Le service de l'eau va aujourd'hui de soi, pourtant une large proportion des consommateurs-usagers ignore les équipements techniques et les moyens humains nécessaires pour l'assurer au quotidien, ce qui porte en germe une remise en cause du financement de ces infrastructures par des usagers n'en connaissant ni le fonctionnement ni les coûts, ni les besoins de financement. À cet égard, Grenoble, organise depuis plus de quinze ans des réunions mixtes administrateurs élus – usagers utilisant le modèle précité en tant qu'outil pédagogique mais également outil d'aide à la décision pour allier le juste prix de l'eau à une politique d'investissements soutenue qui permet une réelle durabilité du patrimoine public. À contrario, dans un contexte plus large, le prélèvement 2014/2017 de près de 800 M€ sur la trésorerie des agences de l'eau, marque le non-respect par l'État du principe « l'eau paie l'eau » et de l'existence même des budgets annexes alimentés par les usagers de l'eau (et non le contribuable). Cette mesure prise par le truchement de lois de finances successives va réduire d'autant l'aide attribuée par les agences aux collectivités dans leur politique d'entretien du patrimoine public de l'eau. Concomitamment, le décret 2012-97 du 27 janvier 2012 instaure une obligation de rendement minimum des réseaux d'eau. L'utilisateur de l'eau va ainsi être doublement pénalisé...

En conclusion

À travers les trois commentaires qui précèdent on observe que le rapprochement des collectivités organisatrices des services d'eau et d'assainissement n'est pas une fin en soi, si le but à atteindre n'est pas rappelé. C'est la complexité du secteur, par la multiplicité des acteurs, et le modèle économique, dans un contexte de réduction des consommations d'eau, qui incitent à regrouper les moyens techniques, humains, matériels et d'ingénierie publique nécessaires pour expertiser les réseaux, et optimiser les financements d'entretien et de renouvellement des réseaux.

À cet égard, la société publique locale, est un outil de solidarité technique qui permet aux collectivités, autorités organisatrices, de se regrouper sans recourir à des transferts de compétences. Cette alternative devrait être mieux prise en compte par les autorités lors de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale.

Enfin si les groupements constitués associent bien les élus locaux, les usagers n'ont actuellement leur place que dans des commissions consultatives. Or le regroupement d'autorités organisatrices va poser avec plus d'acuité la question du rôle des usagers dans la gouvernance du service, compte tenu de la distance accrue entre l'utilisateur et l'entité organisatrice du service. L'incitation à la rationalisation des services doit donc être accompagnée par les usagers dans la gouvernance publique des services, en leur ouvrant des sièges dans les instances délibérantes, sièges qu'ils pourvoiront en désignant eux même leurs représentants. Cette posture est à recommander pour une appropriation réelle des problématiques du secteur de l'eau et pour un réel fonctionnement transparent des structures dans l'intérêt général des usagers.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'EAU DE PARIS

Ce document n'appelle pas de ma part de commentaire.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA
SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE EAU DU PONANT**

Au sujet des régies, le rapport évoque que « certaines règles budgétaires ou comptables ne sont pas respectées, ce qui peut affecter

substantiellement le résultat réel » : il est à noter que le changement de mode de gestion a été l'occasion pour Brest métropole océane de remettre complètement à niveau sa gestion patrimoniale. Les biens ont été réévalués et les amortissements et les provisions se font sous double contrôle du Trésor Public (l'audit récent a confirmé l'orthodoxie de la gestion d'Eau du Ponant) et d'un commissaire aux comptes qui certifie les comptes chaque année.

Sur le point portant sur la gestion des agents d'Eau du Ponant, il est à noter que le statut dont ils disposent découle en droite ligne de celui des agents de Veolia à qui Eau du Ponant devait garantir le maintien des droits acquis dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L. 1224-1 du code du travail : la Chambre régionale des Comptes n'a décelé aucune dérive lors du transfert, ni en termes d'effectifs, ni en termes de rémunération.

Enfin, la Chambre régionale des Comptes aurait pu utilement pointer les réels progrès pour la gestion publique que constitue l'expérience innovante d'Eau du Ponant, première SPL sur cette compétence, qui offre la puissance d'un outil public alliant la clarté et la rigueur de la comptabilité commerciale et la souplesse en termes de coopération territoriale (une mutualisation à la carte au service de collectivités ou groupements de collectivités dans une période de raréfaction durable de l'argent public et conforme aux souhaits exprimés tant par le législateur et la Cour prônant de telles mutualisations).

Il peut sembler dommage que la Chambre régionale des Comptes n'ait pas évalué les plus et les moins de ce mode nouveau de gestion, au-delà du contrôle traditionnel de gestion. L'innovation semblait mériter une telle expertise.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'EAU ET DE
L'ASSAINISSEMENT DE LA COMMUNE DE VANNES**

J'ai l'honneur de vous informer que je n'ai pas de commentaire particulier à émettre sur ce document.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT ET DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE

En premier lieu, la raison d'être de l'agence est de mobiliser les maîtres d'ouvrages pour atteindre les objectifs de la directive cadre sur l'eau, à savoir le bon état de la ressource en eau et des milieux aquatiques et littoraux.

Le code de l'environnement qui précise ces objectifs et les modalités d'intervention des agences, n'introduit aucune distinction quant à la nature du maître d'ouvrage et au mode de gestion mis en place (régie ou délégation de service public). L'agence n'a d'ailleurs pas noté de différence sensible entre les maîtres d'ouvrage selon leur appartenance à l'une ou l'autre de ces catégories.

L'Agence de l'eau Seine-Normandie est donc parfaitement neutre sur ce critère et ne conditionne ses aides qu'en fonction des effets sur le milieu.

En ce qui concerne les recommandations émises par la Cour, l'Agence de l'eau Seine-Normandie fait les suggestions suivantes :

Sur le point 1 : il pourrait paraître utile de solliciter l'avis des instances de bassin dans le cas où des regroupements de services d'eau et d'assainissement seraient envisagés dans les SDCI (schémas départementaux de coopération intercommunale), afin de vérifier au-delà de la taille que le périmètre est pertinent vis à vis des enjeux de la Directive Cadre européenne sur l'Eau. Les débats en cours au parlement sur la réforme de l'organisation territoriale aborderont peut-être également ce sujet.

Le regroupement est a priori une bonne chose car il peut permettre d'optimiser les investissements à faire sur l'ensemble du système d'assainissement constitué des stations et des réseaux. Toutefois, il faudra évidemment être attentif à ce que cette optimisation soit effective et ne conduise pas à des solutions trop lourdes. En ce qui concerne l'eau potable, il faudrait aussi veiller à ce que l'accroissement du périmètre géographique ne favorise pas des abandons de captage au détriment d'actions de protection préventives. Il serait en effet plus facile, lorsque l'eau d'un captage n'est plus conforme aux normes de potabilité, de fermer le captage et d'en forer un autre plus loin.

Sur le point 3 : il pourrait être utile de prévoir que les programmes pluriannuels d'investissement intègrent bien une analyse financière comportant une phase rétrospective et une phase prospective, afin de prioriser les travaux à effectuer en fonction de la santé financière du

service, tout en maîtrisant l'évolution du prix de l'eau. Ces éléments pourraient alors figurer dans le rapport que présente le maire pour le vote du budget de l'année n accompagné des objectifs que se fixe le service pour ladite année;

Sur le point 4 : Tout en rendant obligatoire la production du rapport sur le prix et la qualité des services (RPQS) via SISPEA, comme le préconise la Cour, il pourrait être utile de prévoir la transmission au préfet du RPQS de l'année n -1 en même temps que le budget de l'année n+1 dans le cadre du contrôle budgétaire prévu par l'article L1612_2 du CGCT.

De plus, l'Agence de l'eau Seine-Normandie suggère que :

Dans l'attente du regroupement, ou tant que des petites structures perdureront, les agences, en apportant leur concours aux Conseils généraux, pourraient favoriser l'assistance technique locale aux petites structures (Via l'aide technique départementale,...);

Le principe même des agences de l'eau, qui constituent des mutuelles de l'eau à l'échelle des bassins, leur permet de répondre aux difficultés que peuvent rencontrer les petites structures en termes d'investissement, de mise aux normes et de réhabilitation, du moins sur les questions d'assainissement, de traitement de l'eau et d'organisation de la protection préventive des captages. C'est ainsi que, comme le souligne la Cour des comptes, les agences de l'eau financent des projets structurants, mais continuent néanmoins de financer des projets en communes rurales, au titre de la Solidarité Urbain-Rural.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES ENTREPRISES DE L'EAU (FP2E)

Les entreprises de la FP2E (Lyonnaise des Eaux, Nantaise des Eaux Service, Saur France, Sefo, Sogedo et Veolia) apportent, en tant qu'opérateurs de services publics, une attention particulière aux observations de la Cour des Comptes qui servent de guide pour faire progresser les services publics d'eau et d'assainissement.

Nous avons donc fait une lecture attentive du projet d'insertion de la Cour, relativement à la gestion directe des services publics d'eau et d'assainissement, que vous avez bien voulu nous transmettre, ce dont nous vous remercions. En premier lieu, nous souhaitons souligner, qu'au regard de nos expériences de terrain, nous partageons la très grande majorité des observations de la Cour.

Nous pensons que la coexistence des deux modes de gestion, direct (régie ou quasi régie) et indirect, est un atout pour notre pays, sous réserve que la compétition s'instaurant naturellement entre eux ne soit pas biaisée par des règles fiscales différenciées ou des subventions discriminatoires. Ce point est particulièrement important à l'heure où la France entend promouvoir notre filière industrielle, employant 120 000 personnes et exportant son savoir-faire français dans le Monde entier.

Les remarques de la FP2E par rapport aux observations spécifiques formulées par la Cour vis-à-vis de la gestion directe des services sont détaillées ci-après.

I. Renforcement de la gouvernance des services

Nous souhaitons comme la Cour, et dans la lignée des normes internationales, une claire distinction entre le rôle d'autorité organisatrice qui incombe aux collectivités locales, et celui d'opérateurs, que ces derniers soient publics ou privés.

Le rapport souligne bien la nécessité des autorités organisatrices de structurer une gouvernance publique forte, permettant, notamment, une meilleure programmation des investissements et la fixation des objectifs de performance du service. Cet effort doit être réalisé par les régies car cette gouvernance s'instaure plus naturellement lorsque la collectivité décide d'externaliser son service. La distinction entre autorité organisatrice et opérateur y est alors structurelle.

Par ailleurs, la FP2E adhère à l'incitation de la Cour en matière de regroupement des services d'eau, notamment pour les plus petits d'entre eux. Cette évolution doit permettre à ces services, et notamment ceux gérés directement, d'améliorer leurs performances globales, plus particulièrement en ce qui concerne la qualité de l'eau délivrée aux consommateurs (cf. rapport Ministère de la Santé, 2012, faisant apparaître que les services en régie ont neuf fois plus de non-conformités bactériologiques que ceux en délégation de service).

Pour autant, le regroupement des collectivités doit s'appréhender, en premier lieu, au regard d'objectifs techniques (interconnexion des réseaux, regroupement de la production d'eau) ou environnementaux (bassins versants, traitement des eaux usées). Il serait contestable de penser que le regroupement à une échelle administrative prédéfinie puisse apporter, à priori, de meilleurs résultats en matière d'efficacité locale ou de proximité avec les usagers.

2. L'évaluation de la performance

Nous croyons dans l'intérêt d'une comparaison objective des performances des différents services. À ce titre, nous nous associons aux recommandations de la Cour pour une mise en œuvre dans les services en régie et une remontée systématique vers l'ONEMA d'indicateurs de performance transparents, auditables et audités, et accessibles aux tiers. Notre profession est mobilisée, à la fois pour apporter des éléments exhaustifs et fiables aux collectivités délégantes (depuis 2002) et pour promouvoir la remontée des indicateurs dans le système d'information de l'ONEMA dont la qualité progresse.

Il est cependant important de noter la différence, de fait, entre des services en délégation recourant majoritairement à des systèmes de pénalités et de bonifications, au regard de l'atteinte de performances, et des régies où ce type de systèmes incitatifs n'existent pas, ou peu. Il est, en effet, rare que les régies établissent des contrats d'objectifs et là où cela existe, ils ne sont assortis d'aucune sanction.

Dans ce même esprit, il apparaîtrait également utile, comme le suggère la Cour, que les opérateurs publics soient soumis aux mêmes exigences d'élaboration d'un rapport annuel que celles qui régissent depuis vingt ans les délégations de services publics.

Enfin, la constitution des Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL), aujourd'hui absente dans de nombreuses régies, constituerait également une avancée précieuse pour la participation des parties prenantes. En comparaison, les délégations de services publics qui recourent obligatoirement à la saisine des CCSPL en amont de la procédure de compétition, bénéficient d'un avantage vis-à-vis de la démocratie locale de proximité. Une incitation à des clauses de rendez-vous pour statuer sur le mode de gestion lorsque ce dernier est une régie, avec saisine de la CCSPL, permettrait de résoudre cette asymétrie défavorable à la gestion publique. Dans le même état d'esprit, la durée des délégations de service public accordées à une SPL devrait être plafonnée (la SPL du Ponant bénéficie par exemple d'une délégation de 99 ans).

3. La nécessaire rigueur budgétaire

En matière de rigueur budgétaire, nous partageons l'avis de la Cour visant à accroître la rigueur budgétaire des régies, notamment en ce qui concerne les flux financiers entre les budgets annexes et le budget général.

La « porosité » budgétaire constatée par la Cour, outre le fait qu'elle va à l'encontre du principe de « l'eau paye l'eau », ne permet pas de répondre au principe européen du recouvrement durable des coûts. Elle ne participe pas, non plus, à la nécessaire transparence des prix des services d'eau et d'assainissement.

Cette rigueur est, pourtant, indispensable pour améliorer la comparaison entre les modes de gestion. Elle doit s'accompagner d'une égalité de traitement en matière fiscale et d'attribution de subventions publiques pour éviter les politiques discriminatoires, telles que celles pratiquée dans le Département des Landes. À titre d'exemple, les régies devraient systématiquement s'acquitter de la taxe foncière et de la contribution économique territoriale à l'équivalent des opérateurs privés.

Par ailleurs, les régies doivent améliorer leurs connaissances des réseaux et leurs pratiques d'amortissement, tant il est vrai que ces dernières sont souvent appréhendées comme des variables d'ajustement du prix du service de l'eau.

4. La distinction de la qualification des biens de la délégation

La FP2E adhère aux recommandations de la Cour visant à ce que les collectivités distinguent plus clairement la nature des biens du service confiés à l'opérateur (biens de retour, biens de reprise ou biens propres) afin de favoriser la clôture des contrats à leurs échéances, quel que soit le choix de gestion ultérieur. Cette évolution doit être commune pour les opérateurs, que ces derniers soient des entreprises, des SPL ou des SEMOP.

Nous notons cependant, avec satisfaction, que les nouvelles générations de contrats de délégation de services publics prennent généralement en compte, de manière assez précise, cette évolution attendue.

Conclusion

Notre profession adhère aux observations et aux recommandations proposées par la Cour.

Nous affirmons notre conviction quant aux performances d'un système reposant sur le libre choix des élus locaux, une mesure de performance fiable et transparente, et une compétition équitable entre opérateurs, quelle que soit la nature de leur capital.

En ce sens, abolir les distorsions des régimes fiscaux ou de subventions et promouvoir la comparaison des performances des

autorités organisatrices et de leurs opérateurs sont nécessaires, pour préserver la filière industrielle d'excellence française et sa compétitivité à l'international. C'est également une chance pour les régies municipales qui seront ainsi amenées à accroître leur rigueur budgétaire, à progresser en matière de qualité de service, de rapportage de la performance et d'information aux consommateurs.

Remarques diverses

Pour éviter toute erreur d'interprétation nous suggérons de remplacer dans « chaque commune ou autorité organisatrice étant libre d'exercer elle-même directement cette compétence en régie, ou de la déléguer », le terme « compétence » par celui de « mission » et de supprimer « commune ou ».

Nous suggérons de remplacer « stagnation des consommations » par « baisse des consommations ».

Il convient de rappeler qu'avant la création d'Eau de Paris, seule la distribution de l'eau faisait l'objet de délégations de service public. La production de l'eau était alors déjà gérée par une structure émanant de la Ville de Paris.

3

La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer

PRÉSENTATION

Au cours de la période de programmation financière 2007-2013, la France a bénéficié de 14,3 Md€ provenant du fonds européen de développement régional (FEDER) et du fonds social européen (FSE).

Le FEDER se consacre à trois domaines prioritaires : l'innovation et l'économie de la connaissance, l'environnement et la prévention des risques, l'accès aux services de transport et de télécommunication d'intérêt économique général. Le FSE soutient les politiques des États membres dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle, de la lutte contre l'exclusion et de la réduction des inégalités territoriales : entre 2007 et 2012, près de quatre millions de personnes ont bénéficié en France d'une action de formation ou d'insertion cofinancée par des crédits FSE.

En ajoutant aux 14,3 Md€ de crédits européens 13,9 Md€ de cofinancements nationaux, ce sont au total 28,2 Md€ qui ont pu être mobilisés au cours de la programmation 2007-2013.

La Cour a déjà analysé la gestion par la France des crédits du FSE. Dans son rapport public annuel 2006, elle a souligné la lenteur de leur consommation, les difficultés d'application des règles européennes, et des insuffisances dans les domaines de l'organisation administrative, des coûts de gestion et de l'évaluation des actions.

Par la suite, la Cour a constaté dans le rapport public annuel 2012 la mise en œuvre de certaines de ses recommandations, portant sur les fonctions de gestion, de certification et d'audit des crédits du FSE, ainsi que sur le pilotage de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Elle a en revanche relevé l'absence persistante de mesure fiable des coûts et les insuffisances du système

d'information. Elle a en outre émis trois nouvelles recommandations, visant à concentrer les actions sur un nombre limité de priorités, à réduire le nombre des organismes intermédiaires délégataires de crédits, et à simplifier les procédures et raccourcir les délais de paiement.

Si la Cour a déjà analysé les actions financées par le FSE, c'est la première fois, en revanche, qu'elle se prononce publiquement sur la gestion par la France des crédits du FEDER^{122,123}.

Une nouvelle programmation des fonds structurels a été engagée pour la période 2014-2020. Elle sera marquée par de nouvelles modalités de gestion : en application de l'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la quasi-intégralité des crédits du FEDER et 35 % des crédits du FSE seront désormais gérés directement par les régions, dont le nombre et le périmètre ont été substantiellement revus par la loi du 16 janvier 2015 relative à la définition des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le code électoral.

Après avoir examiné, sur la période 2007-2013, les lacunes d'une gestion peu efficace et coûteuse (I) la Cour met en lumière les conditions d'une meilleure programmation par la France des fonds structurels européens¹²⁴ (II).

¹²² Un référé portant sur le FEDER a été adressé en 2003 au Premier ministre et à plusieurs ministres. La Cour y relevait notamment qu'en raison d'évaluations superficielles, il était impossible de mesurer l'impact économique ou social des programmes financés par ces crédits.

¹²³ Le contrôle de la Cour a porté sur l'intégralité des fonds du FSE (4,5 Md€) et sur ceux de l'un des trois objectifs du FEDER : « compétitivité régionale et emploi » (5,7 Md€). Les deux autres sont les objectifs « convergence », qui ne concerne en France que les départements et régions d'outre-mer, et « coopération territoriale » qui permet de financer des projets transfrontaliers et transnationaux.

¹²⁴ La Cour vient par ailleurs de publier à la demande du Sénat, conformément à l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un bilan des contrats de projets État-régions (CPER) entre 2007 et 2013. Ces contrats, dont les financements ont atteint 29,5 Md€ sur la période, sont devenus un instrument de mise en œuvre des objectifs européens et leur articulation avec les fonds structurels est perfectible.

I - Une gestion des crédits peu efficace et coûteuse

A - Une organisation définie par les États membres

La mise en œuvre des crédits européens incombe aux États membres ou à leurs régions par l'intermédiaire de programmes opérationnels.

Pour la programmation 2007-2013, la France a mis en place l'organisation suivante :

- pour le FSE, le ministère chargé de l'emploi est l'autorité de gestion¹²⁵ du programme national : il gère directement 15 % des crédits ; 85 % sont déconcentrés vers les préfets de région, qui gèrent 25 % des crédits et peuvent affecter les 60 % restants à des collectivités ou à d'autres structures locales, dotées du statut d'« organismes intermédiaires », qui choisissent et financent à leur tour les organismes bénéficiaires. Outre-mer, les préfets de région sont les seules autorités de gestion des programmes opérationnels régionaux ;
- pour le FEDER, à l'exception de l'Alsace¹²⁶ et du programme national d'assistance technique¹²⁷, les préfets de région sont les autorités de gestion des programmes opérationnels. Ils ont la possibilité de déléguer des crédits à des collectivités territoriales ou à des organismes intermédiaires (comme la banque publique d'investissement, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, etc.).

¹²⁵ L'autorité de gestion est responsable de la mise en œuvre des programmes européens. Elle est notamment responsable de la programmation des projets, de la vérification du respect des règles d'éligibilité, du contrôle du service fait et de l'évaluation de l'impact des projets. En outre, l'autorité de gestion assure la diffusion de l'information sur les programmes européens auprès des bénéficiaires potentiels et du grand public.

¹²⁶ En Alsace, l'autorité de gestion est assurée par la collectivité régionale.

¹²⁷ L'autorité de gestion est assurée par le commissariat général à l'égalité des territoires qui a remplacé la DATAR.

Les modes de gestion au sein de l'Union Européenne

Pour le FEDER, huit États membres - dont la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou l'Autriche – ont fait le choix, pour la programmation 2007-2013, de programmes opérationnels entièrement régionalisés. Neuf pays – dont l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie – ont en revanche associé des programmes opérationnels nationaux et régionaux.

Le modèle de gestion du FSE est plus centralisé : tous les États ont au moins un programme opérationnel national. Les nouveaux États membres, mais également la Grèce, les Pays-Bas et la Suède ont une programmation totalement centralisée. L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni ont un ou plusieurs programmes opérationnels nationaux et plusieurs programmes régionaux, gérés par les régions ou par l'État.

Le choix du mode de gestion ne semble pas déterminant pour les résultats obtenus du point de vue du taux de programmation : la France se situait ainsi au début de 2012 en deçà de la moyenne européenne (68 % contre 71 % en moyenne). Elle se situait derrière le Royaume-Uni (81 %), l'Allemagne (71 %) et l'Espagne (69 %), mais devant l'Italie (58 %)¹²⁸.

B - Une gestion insatisfaisante

1 - Malgré certaines améliorations, la gestion reste pénalisée par la lourdeur et la complexité des procédures

La programmation des crédits FSE a été améliorée, une surprogrammation apparaissant même au 31 décembre 2013 (ratio de 109 % entre les crédits programmés et les crédits disponibles). S'agissant du FEDER, la quasi-totalité des crédits était également programmée à la même date (95 %).

De même, aucun dégagement d'office – c'est-à-dire une annulation définitive de crédits en raison de déclarations de dépenses jugées insuffisantes par la Commission – n'a été constaté au cours de la programmation 2007-2013, contrairement à la période précédente.

¹²⁸ Source : Commission européenne, Rapport *Politique de cohésion : rapport stratégique 2013 concernant la mise en œuvre des programmes 2007-2013*, avril 2013.

En revanche, la longueur des délais d'instruction, de programmation, d'engagement des crédits, de contrôle du service fait et de paiement est un facteur de découragement pour les porteurs de projet et a pour effet de réserver l'usage des fonds structurels à des opérateurs bénéficiant d'une trésorerie suffisante pour leur permettre d'attendre leur versement. Ainsi, le délai entre le dépôt d'une demande de financement du FSE auprès des services de l'État et le versement des fonds est supérieur à seize mois : cinq mois pour l'instruction des dossiers, huit mois pour le contrôle du service fait confié pour partie à l'agence de services et de paiement (ASP), et plus de trois mois pour le paiement¹²⁹.

La multiplicité des intervenants contribue à expliquer l'importance de ces délais : pour le FEDER, il existe ainsi dix étapes entre la demande de fonds par l'autorité de gestion et leur versement aux bénéficiaires. Pour les seules quatre premières étapes – de la demande de fonds par l'autorité de gestion à la réception des fonds versés par l'Union européenne au ministère des finances –, les délais sont supérieurs à quatre mois. La France devra impérativement réduire ces délais, conformément à l'article 132 du règlement « général » n° 1303-2013 qui prévoit pour la programmation 2014-2020 que « l'autorité de gestion veille à ce qu'un bénéficiaire reçoive le montant total des dépenses exigibles dues dans son intégralité et au plus tard 90 jours à compter de la date de présentation de la demande de paiement par le bénéficiaire ».

La justification des dépenses est également une source de complexité, car les bénéficiaires, qui n'ont pas toujours de comptabilité analytique, doivent rassembler un grand nombre de pièces permettant de justifier les coûts directs et indirects de leur projet. Certes, la Commission européenne a introduit des mesures de simplification, telles que la mise en place de coûts standards unitaires, ou, pour les opérations d'un montant inférieur à 50 000 €, de coûts forfaitaires dispensant d'un recours aux pièces comptables justificatives. Leur application est à ce jour incomplète : ainsi, la forfaitisation applicable aux opérations de moins de 50 000 € n'a pas été mise en œuvre pour la programmation 2007-2013. Par ailleurs, elles risquent de ne pas apporter les bénéfices de simplification attendus.

¹²⁹ Les délais de paiement ont toutefois été réduits de 20 jours entre 2010 et 2012.

2 - Les coûts de gestion sont parfois supérieurs au montant des fonds européens versés

Pour le FSE, le coût moyen de gestion par dossier s'est élevé dans les services déconcentrés de l'État à 2 866 € en 2012¹³⁰. Selon les estimations de la DGEFP, il a été compris dans les régions entre 2 000 € et 5 000 €. Les montants relevés par la Cour varient en fait plus fortement encore : les coûts de la DIRECCTE de Picardie (1 450 €) sont ainsi trois fois inférieurs à ceux de l'association AGILE à La Réunion (5 694 €) et représentent moins de 10 % de ceux qui ont été constatés pour le département du Vaucluse (15 756 €).

En général, les services de l'État ont des coûts de gestion moins élevés que les autres services instructeurs. Ainsi, en Haute-Normandie, le coût moyen était en 2011 de 2 921 € pour la DIRECCTE, de 8 373 € pour le département de l'Eure et de 9 254 € pour le département de Seine-Maritime¹³¹. De même, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, les coûts moyens de gestion d'une demande de financement FSE s'élevaient en 2011 respectivement à 2 514 € pour 560 dossiers traités par les services de l'État et à 5 827 € pour une moyenne de 22,5 dossiers traités par les plans locaux pour l'insertion par l'emploi (PLIE). Si on rapporte les coûts de gestion au montant total des subventions, on observe des variations plus grandes encore, de 0,28 % pour les services de l'État en Picardie à 71,81 % pour le PLIE d'Arles à la fin de 2011.

Pour le FEDER, le coût moyen de gestion d'un dossier par les services de l'État varie entre 3 500 € et 8 000 € dans les quatre préfectures de région comprises dans l'échantillon étudié (Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes). Ces coûts sont partiels – ils n'incluent pas les frais de fonctionnement courant

¹³⁰ Il s'agit des coûts directs (salaires, dépenses de fonctionnement) et indirects (dépenses de prestations) des seuls services de l'État, à l'exclusion des organismes intermédiaires et hors coûts d'investissement ou coûts liés aux systèmes d'information ou aux travaux de certification. Une analyse en « coûts complets » nécessiterait également d'intégrer les coûts liés aux contrôles communautaires et nationaux. En l'absence de données unifiées et qui ne soient pas seulement déclaratives, le calcul du coût de la gestion des organismes intermédiaires est difficile.

¹³¹ Ce dernier explique ce coût élevé par la mise en œuvre d'une procédure d'appel à projets avec la demande de bilans annuels et un contrôle de la réalisation. Il observe qu'un conventionnement annuel, conforme à la pratique de la plupart des acteurs de l'insertion, se traduirait par un nombre de dossiers deux fois plus élevé et une diminution du coût de gestion unitaire.

des services –, et ne prennent pas en compte la nature des dossiers traités, alors que, par exemple, le coût de gestion d'un grand projet d'infrastructure n'est pas équivalent à celui de l'installation d'une éolienne individuelle. Les préfetures de région qui ont fait le choix de déléguer une partie de l'activité d'instruction aux préfetures de département (Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) sont celles qui présentent les coûts de gestion les moins élevés.

Les montants des projets financés par le FEDER varient fortement d'une opération à l'autre. Ainsi, lors du contrôle de la Cour, le montant des opérations financées par le FEDER variait entre 2 000 € et 3,80 M€ en Midi-Pyrénées et entre 2 000 € et 6,90 M€ en Rhône-Alpes. Le coût de gestion d'une demande de subvention peut ainsi représenter une partie importante de celle-ci, voire lui être supérieur. C'est le cas par exemple d'un projet relatif à la mise en place d'un réseau haut débit dans une commune de moins de 150 habitants pour lequel la subvention FEDER était de 2 500 €.

Pour l'avenir, une meilleure mesure des indicateurs de coût devra être assurée au niveau national et régional, à travers le nouveau système d'information et de suivi des fonds européens dont la livraison interviendra en 2016. Les projets dont le coût d'examen prévisionnel apparaîtrait disproportionné par rapport au montant de l'aide demandée devraient être écartés.

3 - L'impact des actions est insuffisamment évalué

a) Les indicateurs restent trop nombreux

Dans son insertion au rapport public 2006, la Cour avait noté pour la programmation 2000-2006 la faiblesse de la démarche d'évaluation et le caractère insatisfaisant du suivi des actions cofinancées par le FSE. Dans son rapport public 2012, elle avait constaté que la France avait, pour la programmation suivante, mieux structuré sa démarche d'évaluation de l'impact des crédits, des objectifs quantifiés étant désormais fixés, accompagnés d'indicateurs de contexte, de réalisation et de résultats. La Cour notait toutefois que le grand nombre des indicateurs de résultats, par rapport aux autres États membres de l'Union européenne, rendait confuse la lecture qui pouvait être faite de l'exécution de la programmation.

Les indicateurs relatifs aux crédits du FSE, regroupés par axe opérationnel, sont en effet trop nombreux : au nombre de 24, ils ne permettent pas une vue d'ensemble de l'efficacité des dispositifs.

Objectifs et indicateurs de résultats FSE en Suède

Les objectifs et les indicateurs de résultats se caractérisent en Suède par leur simplicité. Le programme opérationnel national FSE compte ainsi seulement deux priorités : les salariés, avec un cofinancement des actions limité à l'État, et les demandeurs d'emploi, avec un cofinancement élargi aux collectivités locales.

Les indicateurs de résultats sont au nombre de quatre seulement : le nombre de bénéficiaires des actions ayant repris un emploi ou une formation initiale ; le nombre de ceux qui ont amélioré leur capacité à accéder à l'emploi ou qui ont fait l'objet d'une prise en charge différente 90 jours après la fin de l'action FSE.

Les indicateurs FEDER sont également trop nombreux et de surcroît mal renseignés. Aux 41 indicateurs européens, se superposent, du fait de la gestion assurée par la France, deux strates d'indicateurs nationaux et une strate d'indicateurs locaux. Certaines préfectures avaient ainsi prévu de suivre au début de la programmation jusqu'à 200 indicateurs au total, et jusqu'à 20 par dossier.

Dans ces conditions, l'exploitation des indicateurs est ardue, d'autant qu'aucun guide méthodologique ne les définit de façon suffisamment précise. Ainsi, l'indicateur « emplois directs bruts créés » est tantôt interprété comme le nombre d'emplois sauvegardés grâce au financement européen, tantôt comme le nombre d'emplois supplémentaires qu'il génère. Son exploitation n'est donc pas possible car il n'est pas renseigné de manière homogène par les services instructeurs.

Grâce à un travail mené avec les services instructeurs et à des sessions internes de formation, particulièrement en Rhône-Alpes et en Midi-Pyrénées, les préfectures ont réduit le nombre des indicateurs, amélioré leur précision et les ont intégrés dans des tableaux de bord exploitables simplement. Au niveau national, cependant, le renseignement des indicateurs par les services instructeurs demeure insatisfaisant, en raison de leur complexité qui interdit un examen de l'impact concret des projets financés. Ainsi le guide des indicateurs nationaux destiné aux services instructeurs en Pays de la Loire comporte 128 pages.

b) Le pilotage par la performance est absent

Au-delà de leur nombre, la qualité des indicateurs soulève certaines difficultés : le lien de causalité entre les opérations financées et la valeur de certains indicateurs apparaît ténu, par exemple pour les indicateurs « nombre d'habitants dans le massif des Pyrénées » et « nombre de kilomètres de voies navigables exploitées ».

Plus généralement, le pilotage effectué à partir d'indicateurs en trop grand nombre ou de mauvaise qualité n'est pas possible : leur suivi est formel et ne donne pas lieu à une révision de la programmation.

L'exemple du FSE illustre cette faiblesse de l'intérêt porté aux résultats obtenus. Pour l'ensemble du programme opérationnel national, 3,87 millions de personnes ont bénéficié en France entre 2007 et 2012 d'une action financée par le Fonds social européen, si l'on prend en compte les actions achevées ou ayant fait l'objet d'un contrôle du service fait. Il s'agit majoritairement de demandeurs d'emploi, disposant en moyenne d'un faible niveau de qualification¹³². L'indicateur relatif aux sorties positives identifiées, qui représente près de 29 % des bénéficiaires, pourrait être interprété comme un résultat encourageant, dans un contexte économique difficile. Pour autant, ces résultats doivent être relativisés. La « sortie positive identifiée » d'une action FSE ne signifie en effet un véritable accès à l'emploi que pour 15,1 % des bénéficiaires : dans les autres cas, il s'agit de retours en formation scolaire (1 %), de valorisations des acquis de l'expérience (VAE) (1,4 %), de formations (9,1 %) ou de contrats aidés (2,3 %). Le bénéficiaire de l'action poursuit en fait un parcours d'insertion en demeurant, le plus souvent, dépendant de dispositifs publics.

C - La dispersion des actions du FSE

1 - Le nombre de priorités retenues reste trop élevé

Pour la période 2007-2013, le programme opérationnel national du FSE a été décliné selon cinq axes d'intervention, dont trois axes

¹³² On observe, depuis la crise de 2008, une présence plus grande de personnes diplômées (par exemple, en Haute-Normandie).

principaux : l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ; l'amélioration de l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ; le renforcement de la cohésion et de l'inclusion sociale et la lutte contre les discriminations¹³³. En réalité, chaque axe se décline en douze mesures et trente-et-une sous-mesures. De ce fait, la DGEFP a constaté qu'« aucun choix véritable n'avait pu être fait pour une utilisation efficace du FSE malgré une volonté initiale des pouvoirs publics. La trop grande diversité des actions financées a également nui à la visibilité de l'action du FSE et à l'évaluation de la valeur ajoutée de son intervention ». À titre de comparaison, entre 2007 et 2013, l'Angleterre a poursuivi seulement deux objectifs : les chômeurs et les personnes très éloignées du marché de l'emploi.

2 - Les gestionnaires et les bénéficiaires sont trop nombreux

a) Plus de 200 organismes intermédiaires gèrent les crédits du FSE

Lors de la programmation 2007-2013, 85 % des crédits étaient déconcentrés vers les préfets de région, ceux-ci pouvant à leur tour en affecter jusqu'à 60 % aux collectivités régionales et départementales, aux plans locaux pour l'insertion par l'emploi (PLIE) et aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), qui pouvaient être dotés du statut d'« organisme intermédiaire »¹³⁴. Cette possibilité s'est traduite par la multiplication des échelons de gestion du programme. C'est ainsi qu'au début de la programmation, plus de 300 organismes intermédiaires étaient agréés en métropole, dont 22 régions, 57 départements, 38 OPCA, 180 PLIE et une trentaine d'autres organismes. Certes, leur nombre a été réduit par le regroupement de certains PLIE et par une fédération de l'action des OPCA par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), mais il restait encore en fin de période environ 200 organismes intermédiaires, dont 53 départements et 77 PLIE.

¹³³ Les deux autres axes traitent, l'un de l'innovation et de l'adaptation pédagogique, l'autre, de l'assistance technique.

¹³⁴ L'organisme intermédiaire a la responsabilité de la gestion des crédits qui lui sont attribués par voie de subvention globale et qu'il peut utiliser, soit pour assurer le financement de ses propres actions, soit pour cofinancer des actions d'autres organismes. Il exerce les responsabilités de l'autorité de gestion, en particulier dans le domaine du contrôle du service fait.

Certaines régions sont parvenues à resserrer leur dispositif : ainsi, en Rhône-Alpes, le nombre d'organismes a été réduit à 14. En revanche, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la diminution de leur nombre a été plus limitée : la région en a conservé dix-sept, dont la région (formation), trois départements (insertion), deux agglomérations (zones urbaines sensibles), trois associations et huit PLIE. Le nombre des organismes intermédiaires est en fait lié à l'intervention des collectivités territoriales, et les rivalités expliquent souvent la lenteur des regroupements. Ainsi, le PLIE d'Arles, dans les Bouches-du-Rhône, ne souhaite pas rejoindre celui de Marseille, dix fois mieux doté, car il redoute d'être absorbé.

Certains organismes intermédiaires sont de taille très modeste. En Rhône-Alpes, le PLIE « Uni-Est » fédère quatorze communes et une communauté de communes de l'agglomération lyonnaise, soit 450 000 habitants : le FSE représente environ 3 M€ pour environ 5 000 bénéficiaires en parcours d'insertion chaque année. À l'inverse, le « micro » PLIE du Forez gère environ 300 000 € de crédits FSE pour 355 personnes en insertion.

Cette dispersion de la gestion est une spécificité française en Europe.

Le Royaume-Uni et les organismes intermédiaires

En Écosse, en Irlande du Nord et au Pays de Galles, l'autorité de gestion du FSE appartient au gouvernement local, qui l'attribue directement à un service distinct (Irlande du Nord) ou commun aux autres fonds européens (Pays de Galles) : il n'y a donc pas d'organismes intermédiaires.

En Angleterre, qui recueille les deux-tiers des crédits, le ministère du travail et des pensions est l'autorité de gestion du FSE. Les organismes intermédiaires sont au nombre de huit seulement : trois agences nationales et cinq collectivités ou organismes locaux.

La Cour incite à poursuivre la réduction du nombre d'organismes intermédiaires, d'autant plus que, pour la programmation 2014-2020, les conseils régionaux pourront choisir à leur tour de déléguer des crédits pour leurs programmes opérationnels¹³⁵

¹³⁵ Les PLIE pourront continuer à être organismes intermédiaires, à la double condition d'avoir le caractère de « pivot » et de contractualiser leurs relations avec les conseils généraux.

b) Les crédits sont versés à près de douze mille organismes bénéficiaires

Dans le rapport public annuel 2012, la Cour constatait que, dans la programmation 2000-2006, plus de 9 000 organismes avaient été aidés au titre de l'objectif 3 et que la moitié d'entre eux avait reçu une aide inférieure à 50 000 €, cofinancements nationaux compris. Elle soulignait que cet éparpillement des organismes bénéficiaires constituait un facteur de coût pour la gestion, mais également de risque, compte tenu de la complexité des règles relatives à la justification de l'emploi des crédits européens. Or, entre 2007 et 2013, le nombre d'organismes bénéficiaires a augmenté d'un tiers, passant à près de 12 000, dont la moitié pour moins de 50 000 €.

En revanche, cette problématique concerne moins le FEDER : le montant moyen d'un projet programmé a fortement progressé sur la programmation 2007-2013 par rapport à la période 2000-2006, en passant de 127 000 € à 204 000 €, ce qui traduit un moindre saupoudrage des crédits.

La Cour considère que les bénéficiaires doivent être sélectionnés avec une plus grande rigueur, y compris par la fixation de seuils de recevabilité des projets.

D - La gestion non maîtrisée des plans de reprise du FEDER

1 - Le taux d'erreur français a souvent été supérieur au plafond admis

Conformément aux règles européennes, les contrôles, nationaux comme européens, interviennent majoritairement après le versement des crédits du FEDER. Ils sont parfois redondants, une même opération pouvant être contrôlée jusqu'à sept fois, dans certains cas plusieurs années après sa réalisation.

Lorsqu'une erreur, intentionnelle ou non, est décelée, celle-ci est traitée :

- soit comme une erreur occasionnelle : il est alors considéré que seule l'opération contrôlée a été affectée par l'erreur décelée ;

- soit comme une erreur systémique : dans ce cas, il est considéré que l'erreur identifiée a affecté la totalité des opérations de même nature que celle qui a été contrôlée. Ce peut être le cas lorsqu'une dépense a été considérée à tort comme éligible au financement du FEDER ou lorsque les règles de concurrence de l'Union européenne n'ont pas été appliquées. Cette situation emporte une conséquence : un plan d'action régional ou national doit être mis en place.

Au cours de la programmation 2007-2013, la France a dépassé à plusieurs reprises le taux d'erreur de 2 %, plafond admis par la Commission européenne. Tel a été notamment le cas en 2011 et 2012 (taux d'erreur de 4,43 % et 4,69 %, avant mesures correctrices). Ces dépassements ont entraîné deux interruptions totales de versement des fonds à la France : l'une de six mois en 2012, la seconde de trois mois en 2013.

La France n'est pas le seul pays à connaître des taux d'erreur significatifs

L'Espagne (6,2 %) et le Royaume-Uni (4,4 %) ont enregistré en 2013 des taux d'erreur, avant mesures correctrices, supérieurs à celui de la France. En revanche, l'Italie (1,3 %) et l'Allemagne (1,6 %) ont été bien plus performantes.

La France a fait le choix d'effectuer ses contrôles à partir d'un échantillon national puis d'extrapoler les résultats pour aboutir à un taux national d'erreur. Cette méthode peut conduire à des interruptions nationales de versement des crédits du FEDER par l'Union européenne, alors même que certaines régions françaises se situent en deçà du taux d'erreur admis de 2 %.

La France a reçu 31 lettres d'avertissement ou d'interruption de paiement en 2013, soit deux fois moins qu'en 2012 (64). Ce total reste toutefois nettement plus élevé que celui de l'Allemagne ou de l'Italie (10 en 2013), du Royaume-Uni (15) ou de l'Espagne (23). La France reste en revanche moins concernée par les lettres de pré-suspension¹³⁶ que d'autres pays européens : elle n'en a reçu que deux en 2013 contre quatre pour l'Espagne, huit pour l'Allemagne, neuf pour l'Italie et 13 pour le Royaume-Uni¹³⁷.

¹³⁶ La suspension est l'étape qui suit l'interruption des paiements lorsque les déficiences n'ont pas été corrigées.

¹³⁷ Sources : rapports annuels de la DG Regio de la Commission européenne.

2 - Les mesures correctrices ont été mises en place tardivement

Au regard de cette situation les mesures correctrices ou les plans d'action ont été mis en place tardivement et de manière désordonnée. Le partage des responsabilités entre les parties prenantes (DATAR, ministères et commission interministérielle de coordination des contrôles) n'a pas été suffisamment précisé : chacune d'entre elles a tour à tour lancé, puis géré des plans d'actions¹³⁸.

Par ailleurs, bien que la réglementation européenne soit complexe et sujette à interprétation, la majorité des difficultés à l'origine des plans d'actions auraient pu être anticipées : la Cour des comptes européenne relevait¹³⁹ ainsi que dans 56 % des cas d'erreur les autorités des États membres disposaient d'informations suffisantes pour corriger les irrégularités.

Si les erreurs les plus fréquemment commises par la France sont les mêmes que dans la majorité des autres pays de l'Union (financement de dépenses non-éligibles, non-respect de la réglementation sur les marchés publics ou les aides d'États), il ressort néanmoins qu'en adoptant des règles d'éligibilité plus contraignantes que celles de l'Union, la France a elle-même favorisé la survenue d'erreurs.

La conduite des plans d'action a fortement mobilisé les équipes des préfectures et des organismes qui avaient reçu une délégation de gestion. Plus de 6 100 opérations ont ainsi dû être réexaminées entre les années 2009 et 2013 avec le risque, pour les bénéficiaires, de se voir demander le remboursement des fonds qui leur avaient été accordés. Cette situation est d'autant plus problématique que le dispositif de récupération des indus n'a pas fait l'objet d'instructions claires au plan national. Ce nombre d'opérations n'est en outre pas exhaustif, car le système d'information les recensant n'était que partiellement renseigné dans plusieurs régions (en Corse, Lorraine, Île-de-France et Midi-Pyrénées notamment).

¹³⁸ La question des erreurs et des mesures correctrices, que la Cour avait soulignée dans son insertion au rapport public de 2012 relative au FSE, a en revanche été anticipée par la DGEFP. Cinq corrections forfaitaires ont été appliquées pour remédier aux défaillances du système de gestion et de contrôle relevées par les autorités d'audit, afin de ramener le taux d'erreur constaté en dessous du plafond précité et d'éviter ainsi une suspension des paiements.

¹³⁹ Rapports annuels relatif à l'exercice 2012.

Localement, les services gestionnaires attendent en outre trop longtemps des instructions. La responsabilité du pilotage national de la gestion des erreurs ou de leur anticipation reste encore à préciser. Sur les quatre plans dont la nécessité est apparue entre 2010 et 2012, deux seulement avaient abouti en mai 2014.

3 - Les conséquences financières ont été lourdes

Décelées tardivement, les erreurs ont des conséquences pénalisantes pour le bénéficiaire lorsqu'elles conduisent à lui imposer le remboursement de l'aide, alors même que la responsabilité peut ne lui incomber que très partiellement. Ces remboursements sont très dissuasifs pour les petites entreprises et l'image de l'Europe, tenue pour responsable des difficultés, en pâtit.

Les corrections financières, qui correspondent aux montants des fonds indûment versés, ont atteint 6 M€ en 2011 pour le FEDER. Elles devaient atteindre en 2013 plus de 30 M€. En outre, 67 M€ de crédits versés étaient considérés en 2013 comme potentiellement entachés d'erreurs et donc susceptibles de devoir être remboursés ultérieurement à l'Union européenne.

Pour la programmation 2014-2020, la décentralisation de la gestion des fonds du FEDER s'accompagnera d'une évolution de la méthode d'échantillonnage pour les contrôles français : les opérations seront désormais contrôlées au niveau régional et non plus national. Ainsi, une région dont le taux d'erreur est inférieur à 2 % ne subira plus, comme au cours de la programmation actuelle, d'interruption du versement des fonds FEDER en raison d'erreurs réalisées par d'autres régions.

La Cour considère qu'il est indispensable de réduire les délais de mise en œuvre des plans d'action et de définir des méthodes opérationnelles pour traiter les erreurs systémiques. Il est par ailleurs nécessaire de mieux prévenir les erreurs plutôt que d'intervenir *a posteriori*, ce qui suppose de stabiliser le personnel chargé de gérer les fonds structurels et d'améliorer sa formation, ainsi que son soutien juridique, de même que pour les bénéficiaires.

II - Des conditions à réunir pour réussir la programmation 2014-2020

Pour la programmation 2014-2020, la création de la nouvelle catégorie des régions « en transition », dont le PIB est compris entre 75 % et 100 % de la moyenne européenne, permettra à la France d'augmenter le montant des crédits dont elle bénéficiera et qui seront portés à environ 16 Md€. La France a fait valoir avec succès que la faible croissance économique de ses régions métropolitaines, comparée au dynamisme des nouveaux États membres, avait dégradé leur position relative : dix régions françaises ont été classées dans cette nouvelle catégorie¹⁴⁰.

L'analyse de l'exécution de la programmation 2007-2013 montre que la réussite de la programmation 2014-2020 nécessite une décentralisation réussie de l'organisation de la gestion, une unification des systèmes d'information et un renforcement de l'évaluation des actions.

A - Accomplir la décentralisation de la gestion

L'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dispose que l'État peut confier aux régions tout ou partie de la gestion des fonds européens pour la période 2014-2020, soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion. Le même article prévoit que l'autorité de gestion peut confier par délégation de gestion aux départements, aux collectivités et aux organismes chargés du pilotage des PLIE, qui en feraient la demande, tout ou partie des actions relevant du fonds social européen.

¹⁴⁰ L'Auvergne, la Basse-Normandie, la Corse, la Franche-Comté, le Languedoc-Roussillon, le Limousin, la Lorraine, le Nord - Pas-de-Calais, la Picardie et Poitou-Charentes.

1 - La gestion du FSE est désormais partagée entre l'État et les régions

Pour la programmation 2014-2020, la gestion du FSE sera partagée entre l'État (65 %) et les régions (35 %). Un programme opérationnel national « emploi-inclusion », dont la DGEFP est le chef de file, coexiste ainsi avec vingt-sept programmes opérationnels régionaux communs FEDER-FSE « investissement pour la croissance et l'emploi ».

Pour le programme national, la France a choisi quatre priorités : l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives, l'adaptation au changement des travailleurs et des entreprises, la modernisation des institutions du marché du travail et l'inclusion active. Une autre priorité relative à « l'intégration durable des jeunes sur le marché du travail » a été ajoutée dans le cadre d'un second programme national doté de 310 M€, mettant en œuvre l'initiative prise en 2013 par le Conseil européen pour l'emploi des jeunes.

Dans l'architecture ainsi définie, l'État et les régions pourront intervenir conjointement, par exemple dans la lutte contre le décrochage scolaire, la création d'entreprises ou la politique de la ville. D'autre part, les conseils généraux qui le souhaitent pourront obtenir de l'État une délégation de gestion pour les crédits cofinçant des actions d'insertion. Selon une déclaration commune entre l'État et les départements en date du 22 octobre 2012, la moitié de l'enveloppe gérée par l'État sera reversée aux départements en vue de la mise en œuvre d'une stratégie « emploi-inclusion ». Enfin, les PLIE conserveront la possibilité d'être délégataires de gestion.

Cette organisation complexe pourrait entraîner des risques de juxtaposition de stratégies concurrentes sur des sujets où les compétences de l'État et des régions s'appliquent simultanément, comme l'éducation ou la formation tout au long de la vie. Cette éventualité n'est pas hypothétique, ainsi que le montre l'exemple de certains États membres : ainsi, au cours de la programmation 2007-2013, l'Espagne a cumulé, à côté des trois programmes opérationnels nationaux pour la lutte contre la discrimination, l'adaptabilité et l'emploi, l'assistance technique et la coopération transrégionale gérés par le ministère de l'emploi et de la sécurité sociale, dix-neuf programmes portant sur les mêmes thèmes et animés par les communautés autonomes.

2 - La gestion du FEDER est totalement décentralisée vers les régions

Dans le dispositif retenu pour la programmation 2014-2020, la gestion du FEDER est très largement décentralisée : les régions gèrent directement l'ensemble des fonds du FEDER. Deux exceptions sont prévues : l'État continue de gérer un programme national d'assistance technique commun au FSE et au FEDER et l'État peut se substituer aux régions pour gérer les fonds dédiés aux massifs montagneux et aux fleuves lorsque les collectivités intéressées ne se seront pas accordées sur une collectivité chef de file.

En revanche, pour le FEDER comme pour le FSE, le choix de la stabilité a prévalu pour le contrôle des dépenses et pour le versement des aides. La direction régionale des finances publiques (DRFIP) certifie les dépenses réalisées. La commission interministérielle de coordination des contrôles des fonds structurels européens (CICCC) audite l'utilisation des fonds : l'augmentation du nombre des autorités de gestion l'amènera à travailler sur des échantillons régionaux.¹⁴¹

L'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit que les collectivités gestionnaires de fonds européens supportent le coût des corrections et des sanctions financières mises à la charge de l'État par les institutions européennes : pour autant, aucun décret ne prévoit à ce jour les mécanismes par lesquels l'État pourrait se retourner contre les collectivités.

3 - Les modalités pratiques de cette décentralisation restent à préciser

Compte tenu de l'ampleur de ces réformes, la réussite d'exécution de la nouvelle programmation 2014-2020 sera tributaire de plusieurs facteurs essentiels :

- le transfert effectif des compétences acquises par les personnels des services déconcentrés de l'État vers ceux des régions ;

¹⁴¹ En Allemagne, chaque *Land* dispose de sa propre autorité d'audit.

- les moyens dont disposera la commission interministérielle de coordination des contrôles, qui devra désormais auditer des échantillons régionaux d'opérations ;
- les modalités concrètes de mise en œuvre par l'État, en cas de besoin, d'une éventuelle action récursoire à l'encontre des collectivités régionales qui seront les autorités de gestion du FEDER et du FSE.

Les dispositions permettant de s'assurer que ces conditions sont actuellement réunies font actuellement encore défaut.

B - Améliorer les outils

1 - La transition vers SYNERGIE devra faire l'objet d'une attention particulière

Un nouveau système d'information dit SYNERGIE, compatible avec l'architecture de gestion de la programmation 2014-2020, doit entrer en service en 2016. Son financement sera assuré principalement par le programme national d'assistance technique EUROP'ACT (46,80 M€), commun au FEDER et au FSE, par les régions (4,90 M€), par les contrats de projet entre l'État et les régions (2,20 M€), et par le programme Solidarité (1,00 M€). L'ensemble des dossiers des projets relevant des programmes opérationnels nationaux sont d'ores et déjà dématérialisés

Une gestion attentive de la transition vers le nouveau système d'information s'impose. Celui-ci devra en effet rendre possible le calcul des coûts de gestion, y compris ceux des organismes intermédiaires, de la certification et du contrôle. Cet enjeu est d'autant plus important pour la programmation 2014-2020 que les États membres devront, au niveau ministériel, certifier annuellement les comptes à la Commission européenne et rendre compte de leurs performances en termes de réalisations et de résultats : des indicateurs communs à tous les États membres devront être renseignés.

2 - Les instruments d'évaluation doivent être redéfinis

Pour la programmation 2014-2020, le règlement européen propre au FSE énumère quarante-quatre indicateurs communs de réalisation et de

résultat « qui devront être obligatoirement renseignés par tous les États membres, au niveau de chaque priorité d'investissement du programme ». La réduction souhaitable du nombre des indicateurs n'a donc pas été engagée, d'autant que la DGEFP a précisé qu'en cas de nécessité, « pour rendre compte du changement attendu », un indicateur sera ajouté par objectif spécifique.

Le règlement européen relatif au FEDER prévoit également quarante indicateurs. Pour les indicateurs nationaux, il serait souhaitable, comme l'a proposé le commissariat général à l'égalité des territoires, de combiner des indicateurs de comptage (nombre de bénéficiaires, etc.) et de capacité (quantité d'énergie supplémentaire produite, etc.), dont la lecture combinée permettrait une analyse quantitative et qualitative. Il serait également nécessaire de supprimer les indicateurs d'appréciation subjectifs (par exemple : « caractère innovant ou non »), d'autant plus qu'il est quasiment impossible de les exploiter.

Pour le FEDER comme pour le FSE, ainsi que l'a recommandé la Commission, les coûts de gestion devraient figurer parmi les indicateurs suivis. Par ailleurs, dans tous les cas, les indicateurs devraient également être utilisés pour le pilotage par les autorités de gestion.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que les finances publiques sont soumises à de fortes contraintes, la France doit se donner les moyens du meilleur emploi de ces crédits. Ils doivent financer au moindre coût des actions précisément identifiées comme prioritaires et dont l'efficacité doit être systématiquement évaluée.

La décentralisation, partielle ou totale, de la gestion des fonds européens pour la programmation 2014-2020 constitue un changement majeur. Les régions devront veiller à mettre en œuvre les procédures nécessaires à la bonne gestion de ces fonds grâce à des indicateurs pertinents et à un véritable pilotage par la performance.

Cette meilleure capacité d'évaluation doit en outre s'accompagner d'une simplification générale de l'organisation de la gestion des fonds structurels, d'une maîtrise plus rigoureuse des coûts, d'une sélection plus exigeante des projets et d'une professionnalisation accrue des agents.

La programmation 2014-2020 introduit en effet, tant pour le FSE que pour le FEDER, un nouveau mécanisme : la réserve de performance, pour laquelle 6 % des fonds FEDER et FSE seront gelés jusqu'en 2019, soit près d'un milliard d'euros pour la France. Or, ces crédits ne

pourront être débloqués que si les performances attendues sont atteintes par les différents programmes opérationnels.

Dès lors, la Cour formule les six recommandations suivantes qui visent à permettre d'atteindre cet objectif :

- 1. concentrer les actions sur un nombre réduit de priorités ;*
 - 2. clarifier le rôle respectif des gestionnaires – nationaux et locaux – des différents programmes opérationnels pour la mise en œuvre des plans d'action ;*
 - 3. évaluer les coûts de gestion globaux et par gestionnaire de programme ;*
 - 4. réduire le nombre des organismes intermédiaires ;*
 - 5. améliorer la formation et l'accompagnement juridique des agents chargés de la gestion, ainsi que des bénéficiaires, afin de diminuer le risque d'erreur ;*
 - 6. diminuer le nombre d'indicateurs de résultats et mettre en œuvre des procédures permettant leur utilisation effective pour le pilotage des actions.*
-

Réponse

Réponse du Premier ministre	312
-----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

S'agissant du FEDER, la Cour relève que les règles d'éligibilité nationales, plus strictes que celles fixées au niveau communautaire, seraient à l'origine de nombreuses erreurs et ont nécessité la mise en œuvre de plans de reprise. Il convient de rappeler que les règlements européens disposent que les règles d'éligibilité des dépenses sont établies au niveau national par les États membres, sous réserve des exceptions prévues dans les règlements spécifiques FEDER et FSE. Ainsi le décret n° 2007-1303 du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013 précise les règles générales aux deux fonds, les règles particulières au FEDER et celles relatives au FSE. Cet encadrement, opposable aux tiers, avait pour but de répondre au principe de subsidiarité des États membres. Ce dispositif, ayant fait ses preuves, n'a pas été remis en question au niveau communautaire et a été reconduit pour la programmation 2014-2020.

Cependant, il paraît utile de préciser que la mauvaise application de la réglementation européenne ou de la réglementation nationale, en particulier, celles des aides d'État ou des marchés publics est à l'origine de la plupart des plans de reprises mis en place suite à la détection des erreurs systémiques lors des audits menées par la Commission. Les délais de mise en œuvre des plans de reprise, considérés comme trop longs par la Cour, sont liés aux échanges avec les instances communautaires afin de se mettre d'accord sur le cadre précis du plan de reprise des opérations. Comme l'a noté la Cour, ces plans mobilisent énormément de moyens et ont tous pour effet de corriger les erreurs systémiques détectées et de limiter, ainsi, les corrections financières qui peuvent s'en suivre. Néanmoins, en vue d'améliorer la connaissance des règles sur les aides d'État et celles relevant des marchés publics, des formations ont été mises en place et rendues obligatoires par les textes réglementaires pour améliorer la gestion des fonds. Ce point est relevé, également, par la Cour des comptes européenne dans son dernier rapport annuel paru en novembre 2014 puisqu'elle évalue un taux d'erreur autour de 5 % au niveau de l'Union européenne, relevant en particulier d'une mauvaise application des règles de marchés publics.

La multiplicité des contrôles repose largement sur l'application des règles communautaires qui visent à permettre au Parlement européen et au Conseil de s'assurer de la régularité et la légalité de dépenses publiques tant des fonds communautaires que des crédits publics nationaux.

Concernant le partage de responsabilité entre les intervenants dans la mise en œuvre des mesures correctrices, il convient de rappeler que, pour la période 2007-2013, le ministère de l'intérieur avait la responsabilité financière des crédits du FEDER, le Commissariat général à l'égalité des territoires (ex-DATAR) apportant un appui juridique. C'est dans ce cadre que les instructions concernant les plans de reprise ont été signées par le ministère de l'intérieur et parfois, cosignées par la DATAR, lorsque celle-ci accompagnait le ministère de l'intérieur et intervenait dans la définition des instructions relatives au plan de reprise.

La Cour relève également que les taux d'erreurs, issus des rapports annuels de contrôle (RAC) en 2011 et 2012, ont été supérieurs aux taux « plafonds » admis de 2% et ont entraîné une interruption des paiements du FEDER. En 2014, bien que le taux d'erreur du RAC 2013 soit supérieur à 2%, les autorités françaises ont apporté les garanties nécessaires à la Commission quant aux mesures correctives à prendre. Il en résulte qu'aucune interruption des paiements n'est intervenue pour les programmes opérationnels du FEDER.

S'agissant de l'exploitation des indicateurs pour l'évaluation, un guide méthodologique apportant des définitions précises sur ces indicateurs a été cofinancé par le programme «Europ'act» et mis à jour à diverses reprises.

La Cour fait observer que la gestion du FEDER est totalement décentralisée vers les régions, mais que, dans des cas précis, l'État peut se substituer à la région. Sur ce point, il convient de rappeler que, y compris pour les programmes interrégionaux, les régions sont autorisées de gestion. En revanche, l'État est autorité de gestion pour les programmes FEDER à Mayotte, en Guadeloupe, pour Saint-Martin et pour les programmes FSE pour La Réunion et la Guyane. Il est nécessaire de rappeler que la gestion des fonds est partagée avec la Commission et que l'État qui reste responsable de la bonne utilisation des fonds doit s'assurer de leur bonne mise en œuvre ainsi que de leur contrôle.

Enfin, il convient d'observer que, pour la période 2014-2020, la France a reçu 16 milliards d'euros qui se répartissent ainsi : 14,4 milliards d'euros pour les programmes FEDER - FSE en faveur de l'objectif de la croissance et l'emploi, 1,1 milliards d'euros du FEDER pour l'objectif de coopération européenne territoriale et, enfin un prélèvement de 500 millions d'euros affecté au programme spécifique d'aides aux plus démunis. L'analyse de la Cour porte sur les 14,4 milliards.

Pour le FSE, la Cour souligne les progrès réalisés depuis son précédent rapport en matière de programmation et de consommation des crédits. Elle relève toutefois la lourdeur et la complexité persistante des procédures, le montant élevé des coûts de gestion et la dispersion trop importante des actions du FSE.

La Cour formule six recommandations qui sont partagées par le Gouvernement.

L'architecture de gestion et la stratégie de la nouvelle programmation 2014-2020 du Fonds social européen et du Fonds européen de développement régional permettront d'apporter plusieurs améliorations significatives.

Afin de répondre à la stratégie Europe 2020 de l'Union européenne en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive, une plus grande concentration thématique des crédits a été voulue par la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen pour permettre un meilleur cadrage stratégique des interventions des Fonds. La programmation 2014-2020 porte sur 11 objectifs thématiques et 80 % des crédits seront concentrés sur 4 priorités d'investissement au choix des autorités de gestion dans le cadre de leur programme. Elles porteront pour le FEDER sur le renforcement de la recherche, du développement et de l'innovation (objectif thématique n°1), l'amélioration des technologies de l'information et de la communication et leur utilisation (objectif thématique n° 2), le renforcement de la compétitivité des PME (objectif thématique n° 3) et le soutien pour la transition vers une économie à faible émission de carbone (objectif thématique n° 4). Pour le FSE, les objectifs sont la promotion d'un emploi durable et de qualité (objectif 8), la promotion de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté (objectif 9) et l'investissement dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle et l'acquisition tout au long de la vie (objectif 11). Cette concentration sur certains objectifs s'opère de manière différenciée selon les régions et se décline selon quelques priorités d'investissement dans chacun de ces domaines, selon les règles spécifiques à chaque Fonds.

Concernant la concentration du nombre de bénéficiaires, les règlements intérieurs des comités de suivi peuvent fixer un seuil minimal de coût des projets éligibles. Ceci devrait permettre de rationaliser la gestion des crédits sans amoindrir la capacité à financer des projets innovants.

S'agissant de la clarification du rôle des acteurs, les autorités en charge de la gestion, de la certification et de l'audit des fonds européens

et les administrations centrales ont, depuis plus de deux ans, œuvré à l'élaboration de nouvelles règles qui précisent les relations entre les différents acteurs pour la période 2014-2020. Celles-ci ont été intégrées dans l'accord de partenariat entre la France et la Commission européenne, adopté par cette dernière le 8 août 2014 et dans les programmes opérationnels, adoptés ou en cours d'adoption dans les textes nationaux ainsi que dans le vade-mecum sur la gouvernance, validé au sein du comité État-Régions dans sa formation « interfonds », le 1^{er} octobre 2014.

La rationalisation du nombre d'organismes intermédiaires pour le FSE sera engagée. Ce nombre devrait passer de près de 300 dans la programmation 2007-2013 à environ 120 dans la programmation 2014-2020. Cette diminution tient compte du souhait de réserver le statut d'organisme intermédiaire à l'atteinte d'une taille critique en termes de crédits gérés et de renforcer le rôle des collectivités territoriales. Les objectifs fixés sont : la gestion par les régions de 35 % des crédits, le principe d'une délégation aux départements de la gestion des crédits relevant de l'inclusion et la possibilité, confirmée par l'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), pour les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) d'être des organismes intermédiaires.

En ce qui concerne la rationalisation du nombre d'indicateurs pour évaluer la performance de cette politique publique et le dispositif renforcé d'évaluation de l'impact des actions financées, les propositions formulées par la Cour des comptes reflètent la préoccupation du législateur communautaire puisque la réglementation européenne a été fortement modifiée dans ce sens pour la période 2014-2020 sur le thème de l'évaluation et de la performance. Pour la France, le choix a été fait de s'en tenir aux obligations communautaires afin de ne pas alourdir les contraintes, laissant la responsabilité de la mise en œuvre à chaque autorité de gestion d'indicateurs supplémentaires si elle le souhaitait. Ainsi, dans le cadre des règles définies par les règlements communautaires prévoyant des dispositions renforcées en matière de suivi des participants, le programme opérationnel national du FSE pour 2014-2020 s'est efforcé de simplifier et de rationaliser les indicateurs de réalisation et de résultat pour chaque objectif de la programmation. Le nombre d'indicateurs de performance a été limité à six. Le développement des études d'impact devra permettre, au-delà de la collecte des indicateurs, d'évaluer plus efficacement les actions financées.

S'agissant des coûts de gestion, si leur disparité selon les organismes gestionnaires est réelle, l'amélioration de l'évaluation constitue un axe de progrès indéniable et ce malgré l'absence d'éléments sur la méthode utilisée.

Concernant la demande de la Cour d'intégrer les indicateurs de coûts de gestion des dossiers dans le système d'information, le CGET examinera cette possibilité avec les partenaires concernés. Les spécifications de son système d'information doivent être élaborées très prochainement en vue d'un développement prévu pour la fin de l'année 2015. La décision d'intégrer ces critères dans l'instruction des dossiers relèvera de chaque autorité de gestion. Le premier module du système d'information SYNERGIE sera disponible dès la fin du mois de novembre 2014 et la plupart des fonctionnalités seront mises à disposition en 2015. Le système d'information décisionnel sera disponible au second semestre 2015.

De manière générale et au-delà des avancées introduites par la nouvelle architecture de gestion, l'appréciation de la Cour sur la complexité encore trop importante des procédures est partagée par le Gouvernement. La levée des freins à l'accès aux financements du FSE et du FEDER ainsi que la simplification pour les bénéficiaires doivent être approfondies.

Plusieurs axes de travail ont d'ores et déjà été définis. La simplification de la justification des dépenses devra être recherchée, notamment dans le cadre des nouvelles possibilités ouvertes par la réglementation pour la programmation 2014-2020 en termes de forfaitisation des coûts, de coût standard unitaire (d'ores et déjà mis en œuvre sur programme «Initiative pour l'emploi des jeunes») et de coût simplifié pour le FSE et le FEDER. Des outils facilitant l'établissement des dossiers seront mis à disposition auprès des porteurs de projet, par exemple, au travers de l'enrichissement et d'une meilleure ergonomie du site internet «Ma démarche FSE» ou de la mise en place d'un portail de dématérialisation des procédures pour le FEDER («E Synergie» ou portails régionaux). Une action spécifique d'information des porteurs de projet sera également menée sur le partage entre le programme national FSE et les programmes régionaux intégrant du FSE. Des solutions de préfinancement seront proposées aux porteurs de projet au travers des outils financiers nationaux ou communautaires, celles-ci permettant de limiter les avances de trésorerie et de lever un frein important à l'accès aux financements communautaires. Un chantier de simplification est ouvert de manière permanente avec la Commission européenne et le

Gouvernement français est très attaché à ce que les règlements communautaires intègrent le mieux possible cette ambition.

Enfin, la nécessité d'améliorer la formation et l'accompagnement juridique des agents chargés de la gestion a été bien identifiée. Des actions du programme « Europ'Act 2014-2020 » dont l'autorité de gestion est le CGET porteront sur ce thème.

D'une façon générale, l'ensemble des acteurs (autorités de gestion, autorité de certification et autorité d'audit) ainsi que les départements ministériels en charge de la coordination des Fonds recherchent à la fois à sécuriser l'emploi des crédits publics européens et nationaux, à favoriser un bon rythme d'exécution des programmes et à simplifier l'accès des porteurs de projet aux fonds européens. Ce triple objectif doit permettre de mettre en œuvre l'une des principales politiques européennes favorisant l'investissement pour la croissance et l'emploi dont ont impérativement besoin nos régions. Il me semble que les recommandations de la Cour vont dans ce sens. Dès lors, je demanderai à l'ensemble de mes services et à tous les acteurs concernés de bien vouloir en tenir compte dans leurs travaux d'amélioration et de simplification des dispositifs.

Chapitre IV

Gestion des ressources humaines

1. Les compléments de rémunérations des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif
2. Les centres de gestion de la fonction publique territoriale en Rhône-Alpes et dans le Puy-de-Dôme : des missions à recentrer dans un cadre territorial élargi
3. Les attributions gratuites d'actions de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérives d'un dispositif d'actionnariat salarié public

1

Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif

PRÉSENTATION

Les fonctionnaires de l'État affectés outre-mer bénéficient de compléments de rémunération qui se décomposent en majorations de traitement et diverses indemnités associées. Relevant des « indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire », prévues par l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, elles se distinguent du traitement principal et de l'indemnité de résidence.

Les principes de ces « sur-rémunérations » ont été fixés par deux lois, toujours en vigueur, remontant à 1950¹⁴². Depuis, de multiples décrets et arrêtés sont venus préciser et affiner ce dispositif, qui constitue désormais un inextricable maquis législatif et réglementaire.

Environ 91 000 fonctionnaires civils de l'État, soit 4,2 % de l'effectif total, sont concernés par ce régime particulier, dont près des deux tiers relèvent de l'Éducation nationale. Pour les seuls fonctionnaires civils, la charge budgétaire de ces « sur-rémunérations » s'élevait à 1,18 Md€ en 2012.

¹⁴² Loi du 3 avril 1950 pour les départements d'outre-mer (DOM) et loi du 30 juin 1950 pour les collectivités d'outre-mer (COM).

Dans le prolongement des travaux conduits en 2003 et 2007 sur l'indemnité temporaire de retraite applicable outre-mer, qualifiée plus communément de « sur-retraite »¹⁴³, la Cour a souhaité examiner la pertinence et l'efficacité de ces compléments de rémunération. Ses investigations n'ont porté que sur les agents civils de l'État en activité, à l'exclusion des militaires, qui bénéficient d'un régime propre, et des agents appartenant à la fonction publique territoriale ou hospitalière. De même, le système des congés bonifiés, applicable aux fonctionnaires ayant leur résidence habituelle dans un département d'outre-mer ou à Saint-Pierre-et-Miquelon et qui exercent en métropole, n'a pas été analysé.

Au fil des années, le cadre juridique des « sur-rémunérations » est devenu de plus en plus complexe (I), tandis que, dans le même temps, ses justifications ont perdu pour partie de leur pertinence (II). Compte tenu de son poids budgétaire pour l'État et de ses conséquences sur les finances des collectivités territoriales ultramarines (III), une refonte du système s'avère aujourd'hui souhaitable (IV).

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les pensions des fonctionnaires civils de l'État*. La Documentation française, avril 2003, 280 p., et *Rapport public annuel 2007*, Tome I. Les pensions des fonctionnaires de l'État, p. 253-276. La Documentation française, février 2007, 332 p., disponibles sur www.ccomptes.fr. Ce système a été réformé par la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 et son décret d'application du 30 janvier 2009, qui prévoient une extinction progressive du dispositif d'ici à 2028.

I - Un cadre juridique inextricable

Loin d'être homogène, le régime des « sur-rémunérations » outre-mer comprend de multiples spécificités. Ses dispositions sont distinctes entre, d'un côté, les départements d'outre-mer (DOM)¹⁴⁴, auxquels s'ajoutent les trois collectivités d'outre-mer (COM)¹⁴⁵ de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, et, de l'autre, les autres COM, soit la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie et les terres australes et antarctiques françaises (TAAF). En outre, pour chaque territoire, les droits des agents résultent de la combinaison d'un ensemble de textes, législatifs et réglementaires, aussi nombreux que complexes.

A - Un maquis législatif et réglementaire

Dans les DOM, le régime applicable à La Réunion se singularise par une base juridique irrégulière pour une partie des « sur-rémunérations », tandis que dans les COM, les fondements des indemnités perçues à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin demeurent les mêmes qu'en Guadeloupe malgré leur changement de statut par la loi organique de 2007.

¹⁴⁴ Les départements d'outre-mer (DOM) s'entendent ici des départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, ainsi que du Département de Mayotte, collectivité unique exerçant les compétences d'un département et d'une région d'outre-mer.

¹⁴⁵ Les sept collectivités regroupées ici sous le vocable de collectivités d'outre-mer (COM) englobent les cinq collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution (la Polynésie Française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon et les îles Wallis et Futuna), les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) relevant de l'article 72-3 de la Constitution, et la Nouvelle-Calédonie, régie par le titre XIII de la Constitution.

1 - Les compléments de rémunération dans les DOM

En vertu de la loi du 3 avril 1950¹⁴⁶, les fonctionnaires affectés en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane et à La Réunion bénéficient d'une majoration de traitement de 25 %. S'y ajoute, depuis un décret du 22 décembre 1953, un complément dit « temporaire », fixé d'abord à 5 %, puis porté à 15 % en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane par un décret du 28 janvier 1957. Ainsi, dans ces trois DOM, la « sur-rémunération » est de 40 % du traitement brut de base pendant la durée du séjour outre-mer.

S'agissant de La Réunion, le décret précité de 1953 a prévu que « le complément [temporaire était] payé à sa contre-valeur en monnaie locale », c'est-à-dire en franc CFA, monnaie qui avait cours dans l'île jusqu'en 1975. Par la suite, un décret du 15 mars 1957 a porté ce complément à 10 % et a institué un « index de correction » visant à couvrir le risque de dévaluation du franc CFA par rapport au franc métropolitain. Puis un décret du 22 juin 1971 a étendu cet index à l'ensemble de la rémunération (majoration de traitement et complément temporaire compris). Sa valeur a été fixée à 1,138 par deux arrêtés de 1979. Depuis, la majoration totale du traitement brut de base d'un fonctionnaire affecté à La Réunion est de 53,63 %.

Outre le caractère abscons de ce système, qui nécessite de se référer à pas moins d'une loi, quatre décrets et deux arrêtés pour être en mesure de calculer la majoration applicable à La Réunion, la Cour constate que l'index de correction précité n'a plus de base légale depuis l'abandon du franc CFA le 1^{er} janvier 1975¹⁴⁷. Alors que le coût annuel de l'application de l'index de correction s'est élevé à 85,64 M€ en 2012, cette irrégularité ne saurait perdurer.

¹⁴⁶ Loi du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion.

¹⁴⁷ Cette anomalie avait déjà été soulignée dans une communication du Procureur général près la Cour des comptes adressée le 29 juin 1989 au ministre d'État, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, et restée sans suite.

2 - Les compléments de rémunération dans les COM

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), la loi du 30 juin 1950¹⁴⁸ prévoit un dispositif à deux étages au profit des fonctionnaires qui y sont affectés, à savoir : d'une part, un « complément spécial proportionnel à la solde » et, d'autre part, une « indemnité destinée à couvrir les sujétions résultant de l'éloignement pendant le séjour et les charges afférentes ».

La mise en œuvre du complément spécial a été précisée par un décret du 23 juillet 1967, qui le définit comme un « coefficient de majoration propre à chaque territoire », dont le montant est fixé par arrêté interministériel. En application d'un arrêté du 28 juillet 1967, la majoration est de 105 % à Wallis et Futuna et varie entre 65 et 73 % pour les TAAF. Les taux ont été revalorisés pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française par un arrêté du 12 février 1981 : ils sont désormais respectivement compris entre 73 et 94 % et entre 84 et 108 %, selon les subdivisions administratives.

L'indemnité d'éloignement est, quant à elle, régie par un décret du 27 novembre 1996. Elle s'élève à 10 mois (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie) et 18 mois (Wallis et Futuna) du traitement indiciaire brut de l'agent, pour une période d'affectation de deux ans, renouvelable une fois. Toutefois, ce décret ne s'applique pas aux TAAF ; pour ces derniers, seule une lecture combinée des décrets des 2 mars 1910, 5 mai 1951 et 6 octobre 1952 permet de s'assurer de la base réglementaire en vigueur, alors même que les deux premiers décrets ont été abrogés pour les autres COM par celui de 1996. Il en résulte une inutile complexité juridique, accentuée par le fait que les TAAF ne sont pas désignés en tant que tels par les textes mais seulement à travers leur rattachement de l'époque au gouvernement général de Madagascar. Cette seule précision suffit à justifier l'urgence d'un élémentaire toilettage des textes qui n'a jamais été effectué.

Enfin, bien que collectivités d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin relèvent de régimes différents. Saint-Pierre-et-Miquelon est régie par un décret spécifique du

¹⁴⁸ Loi du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires.

10 mars 1978, qui renvoie également au régime applicable « dans les collectivités territoriales des Antilles », alors même qu'elle est toujours explicitement visée par l'arrêté du 28 juillet 1967 applicable aujourd'hui aux COM et pris en application du décret du 23 juillet 1967 précité. Saint-Barthélemy et Saint-Martin continuent quant à elles à se voir appliquer le régime des DOM, comme à l'époque où elles étaient encore rattachées à la Guadeloupe, en application de l'article 18 de la loi organique du 21 février 2009 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

B - Une complexité accentuée par de récentes évolutions

Les récentes adaptations du dispositif ont constitué autant d'occasions manquées de le réformer, tant au moment de la suppression partielle de l'indemnité d'éloignement dans les DOM que lors de l'extension du bénéfice des « sur-rémunérations » aux fonctionnaires affectés à Mayotte.

1 - La suppression partielle de l'indemnité d'éloignement des DOM

Une seule réforme importante a été menée depuis les lois de 1950 : la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et le décret du 20 décembre 2001 ont supprimé l'indemnité d'éloignement qui existait dans les DOM depuis 1953.

Toutefois, le décret du 20 décembre 2001 a aussitôt créé une nouvelle indemnité¹⁴⁹ qui devait être « temporaire » : l'indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI), applicable en Guyane, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Un second décret du même jour a étendu le bénéfice de l'IPSI à Saint-Pierre-et-Miquelon. Uniforme, l'IPSI s'élevait partout à 16 mois de traitement indiciaire brut de base de l'agent, fractionnés en trois versements étalés sur la durée d'un séjour de quatre ans.

¹⁴⁹ Elle ne devait initialement exister que pendant cinq ans, mais a plusieurs fois été prorogée.

Le décret du 15 avril 2013 a institué à sa place une nouvelle indemnité permanente : l'indemnité de sujétion géographique (ISG), applicable dans les mêmes quatre territoires¹⁵⁰. Ces nouvelles dispositions viennent en contradiction avec la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000, qui avait prévu la suppression complète de l'indemnité d'éloignement pour les DOM. La rationalisation alors envisagée n'a finalement été que partielle, seuls les fonctionnaires affectés à la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion ayant définitivement perdu le bénéfice de l'indemnité d'éloignement.

Si l'ISG est applicable sur les mêmes territoires que l'IPSI, elle repose toutefois sur une logique diamétralement opposée. Une étude conduite en 2010 au profit de la délégation générale de l'outre-mer (DéGéOM) ayant conclu à son « efficacité limitée à compenser le déficit d'attractivité des territoires », ont été prévues, pour la Guyane et Saint-Martin, des fourchettes (entre 10 et 20 mois de traitement indiciaire de base pour la Guyane et entre 10 et 16 mois pour Saint-Martin), que des arrêtés interministériels précisent pour chaque ministère¹⁵¹.

Ainsi, le choix de la modulation partielle par territoire et par ministère conduit à ajouter sept nouveaux arrêtés à un édifice réglementaire déjà très étoffé. Par ailleurs, alors que l'étude commandée par la DéGéOM préconisait la suppression de l'IPSI, compte tenu de son « absence d'efficacité », et recommandait en contrepartie l'augmentation de la majoration de traitement, l'adoption de l'ISG a constitué une occasion manquée de clarifier les objectifs de chacune des multiples strates des « sur-rémunérations ».

2 - L'extension des « sur-rémunérations » à Mayotte

Malgré le changement de statut de Mayotte, devenue DOM le 31 mars 2011, le régime des rémunérations des fonctionnaires affectés dans l'archipel est resté régi par les règles applicables aux COM jusqu'à fin 2013. Deux décrets du 28 octobre 2013 ont institué une majoration de 40 % du traitement indiciaire de base¹⁵², alors qu'il n'en existait plus

¹⁵⁰ Un DOM (Guyane) et trois COM (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon), les deux premières étant devenues des COM après la création de l'IPSI.

¹⁵¹ Des taux fixes de six mois ayant été retenus pour Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹⁵² La montée en charge se fait progressivement, commençant à 5 % pour atteindre 40 % en 2017.

depuis 1978. Ces textes ont également remplacé l'indemnité d'éloignement par l'ISG, avec un taux fixe de 20 mois du traitement indiciaire de base.

Si la mise en cohérence des « sur-rémunérations » à Mayotte avec son nouveau statut de DOM est logique, la Cour constate néanmoins qu'aucune étude d'impact n'a été menée avant l'adoption de ces décrets, notamment pour évaluer leurs conséquences économiques et budgétaires sur Mayotte et pour l'État. Ainsi, l'adoption des deux décrets de 2013 constitue une nouvelle occasion manquée de réexaminer la pertinence et l'efficacité des « sur-rémunérations » dans l'ensemble des DOM.

Avec l'adoption des arrêtés de mise en œuvre de l'ISG et les deux décrets relatifs à Mayotte, pas moins de deux lois, treize décrets et onze arrêtés sont aujourd'hui en vigueur. Si l'on rapporte cette profusion de textes au nombre de bénéficiaires concernés (91 000 environ), il se confirme que la sédimentation de textes successifs a atteint ses limites. Une simplification et un regroupement des normes applicables apparaissent désormais indispensables.

II - Une pertinence et une efficacité en question

Les justifications des « sur-rémunérations » s'appuient sur trois piliers : la compensation du surcoût de la vie, la prise en compte des sujétions spécifiques et l'attractivité des affectations. Toutefois, ces éléments ont progressivement perdu de leur cohérence et de leur pertinence.

A - Des objectifs à clarifier

Trois arguments principaux sont aujourd'hui avancés pour justifier le régime des « sur-rémunérations ».

D'abord, il entend compenser le différentiel du coût de la vie avec la métropole. Ce premier objectif concerne *a priori* la majoration de traitement dans les DOM et le complément spécial dans les COM, souvent appelés « prime de vie chère » par ceux qui en bénéficient.

Ensuite, il vise à prendre en compte des sujétions et des contraintes particulières liées à la vie outre-mer : éloignement de la métropole et de la

famille, coût des voyages pour rentrer en métropole, sentiment d'isolement, etc. L'indemnité d'éloignement et l'ISG auraient vocation à couvrir ces sujétions, mais si l'ISG repose, au moins pour certains territoires, sur des taux différenciés, tel n'est pas le cas de l'indemnité d'éloignement des COM et de la Nouvelle-Calédonie. À l'inverse, les compléments spéciaux en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie sont différenciés en fonction des subdivisions territoriales, renforçant le sentiment que le rôle joué par chaque élément des « sur-rémunérations » n'est aujourd'hui pas clarifié.

Enfin, le dispositif est censé assurer l'attractivité des postes outre-mer, variable d'un territoire et d'un secteur d'emploi à l'autre. Or, si des difficultés récurrentes ont été relevées pour pourvoir les postes d'enseignants à Mayotte ou dans les communes isolées de Guyane, à l'inverse, les demandes d'affectation à La Réunion n'ont pas pu être toutes satisfaites à la rentrée 2014. Par ailleurs, en dehors de la problématique particulière des enseignants, les postes de catégorie B et C ne souffrent pas de déficit d'attractivité, les demandes de retour d'agents ultramarins étant très nombreuses et générant plutôt un phénomène de « files d'attente ». Pour les agents de catégorie A et A +, en revanche, le diagnostic est nuancé, la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur ne relevant pas de difficultés systématiques de recrutement dans les préfectures, tandis que la police nationale reconnaît que des postes d'encadrement des directions départementales de sécurité publique sont difficiles à pourvoir aux Antilles, en Guyane et à Mayotte, compte tenu du contexte sécuritaire sur place. En tout état de cause, la nécessité de maintenir une attractivité des emplois d'agents de l'État outre-mer doit être prise en compte, de manière modulable, dans toute évolution du système.

B - Un écart avec les justifications originelles

L'examen de l'exposé des motifs et des débats parlementaires ayant précédé l'adoption des deux lois de 1950 révèle que l'argument du différentiel de prix a été déterminant dans l'adoption de la majoration de traitement de 25 % dans les DOM, celui de l'attractivité étant également, bien que dans une moindre mesure, évoqué. En revanche, il n'a jamais été dans l'intention du législateur de couvrir par cette majoration les sujétions tenant à l'éloignement de la métropole.

À l'inverse, le complément spécial de rémunération dans les collectivités d'outre-mer devait, initialement, compenser la dureté de la

vie, tandis que l'indemnité d'éloignement devait couvrir les frais spécifiques engendrés par un départ outre-mer, sans constituer en tant que tel un complément de rémunération (d'où son versement fractionné au départ et à l'issue du séjour).

Un glissement s'est ainsi opéré au fil du temps, la compensation de la « vie chère » ayant, par exemple, été attribuée comme objectif au complément spécial dans les COM, alors que le législateur ne l'avait jamais évoqué.

Aujourd'hui les compléments de rémunération sont présentés comme un élément important de l'attrait des fonctions outre-mer.

C - Des fondements en débat

1 - Un différentiel de prix inférieur aux « sur-rémunérations »

Concernant les DOM, l'INSEE a réalisé une étude de fond en 1985, renouvelée en 1992 et 2010, avec des méthodologies néanmoins différentes, ce qui nécessite de relativiser les comparaisons.

En utilisant un indice dit de Fisher, qui permet de faire des comparaisons de prix moyens en tenant compte du fait que les ménages adaptent leur panier de consommation aux prix et donc aux habitudes locales, les écarts de prix apparaissent modérés et plutôt en recul depuis 1992, sauf en Martinique :

Tableau n° 1 : écarts de prix entre la métropole et les DOM en 1985 – 1992 – 2010 (indice de Fisher)

(%)	1985	1992	2010
Martinique	+ 4,6	+ 8,4	+ 9,7
Guadeloupe	+ 3,8	+ 10	+ 8,3
Guyane	+ 6,7	+ 20,5	+ 13,0
La Réunion	+ 6,3	+ 15,6	+ 6,2

Source : Cour des comptes d'après INSEE

Si l'on fait l'hypothèse que les familles métropolitaines gardent leurs habitudes de consommation, les écarts de prix restent nettement inférieurs aux majorations de traitement, puisqu'ils étaient, en 2010, de

16,9 % à la Martinique, 14,8 % en Guadeloupe, 19,6 % en Guyane et 12,4 % à La Réunion.

Ces écarts globaux s'expliquent principalement par les écarts de prix sur les produits alimentaires : en 2010, les prix étaient inférieurs en métropole de 9 % à 22 %, respectivement par rapport à la Guadeloupe et à la Guyane, avec une structure de consommation tenant compte des habitudes locales. Avec un panier métropolitain, les écarts de prix allaient de + 34 % en Guadeloupe à + 49 % en Guyane.

Concernant la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie, les études de l'organisme Comptes économiques rapides de l'outre-mer (CEROM)¹⁵³ font ressortir que les écarts de prix avec la métropole étaient, en 2012, de + 34 % en Nouvelle-Calédonie, en utilisant l'indice de Fisher, et + 49 % avec un panier de consommation métropolitain. Ces chiffres étaient respectivement de + 25,9 % et + 51 % en Polynésie française. Comme dans les DOM, les écarts étaient particulièrement marqués pour les produits alimentaires : ainsi, en 2010, avec un panier privilégiant les produits locaux, les prix étaient inférieurs en métropole de 10,6 % par rapport à la Polynésie française et de 30,8 % par rapport à la Nouvelle-Calédonie. Avec un panier métropolitain, les écarts allaient de + 75,3 % en Polynésie française à + 89,3 % en Nouvelle-Calédonie. En revanche, des études comparables n'ont pas été menées pour Wallis et Futuna, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ou encore Saint-Pierre-et-Miquelon.

Bien qu'incomplets, les divers travaux de mesure effectués au cours des cinq dernières années font apparaître sans ambiguïté que, pour les DOM comme pour les COM, la majoration de traitement et le complément spécial font plus que compenser le différentiel de prix existant entre ces territoires et la métropole¹⁵⁴. Le rapport parlementaire du député Marc Laffineur aboutissait déjà à une conclusion identique en 2003, notant que « la réalité du différentiel de coût de la vie est sans rapport avec l'ampleur des sur-rémunérations »¹⁵⁵.

¹⁵³ Qui regroupe divers organismes publics, dont l'INSEE, l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM) et l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM).

¹⁵⁴ Entre 27 et 58 points de pourcentage en plus, respectivement en Guyane et en Polynésie française.

¹⁵⁵ Laffineur Marc, *Rapport d'information sur la fonction publique locale outre-mer*, déposé à l'Assemblée nationale le 25 septembre 2003, p. 30.

2 - Des conditions de vie outre-mer en forte évolution

Comme l'écrivait déjà en février 1999 Mme Éliane Mossé dans son rapport remis au secrétaire d'État à l'outre-mer¹⁵⁶, les conditions de vie outre-mer « ont considérablement changé depuis [1950] : il fallait plus de trois semaines de bateau pour se rendre à La Réunion en 1950, il faut à présent dix heures d'avion ; dans tous les DOM, les infrastructures routières sont de très bonne qualité et les équipements publics se sont considérablement améliorés ».

Le temps de trajet de la métropole n'est en rien comparable à ce qu'il était lors de l'instauration des divers éléments des sur-rémunérations dans les années 1950 et 1960. En outre, les moyens modernes de communication réduisent le sentiment d'isolement au cours d'une affectation.

Néanmoins, les spécificités du service outre-mer demeurent et les sujétions propres à certains territoires particulièrement distants (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française) ou isolés (Mayotte, Wallis et Futuna, certaines communes de Guyane) ne peuvent être ignorées.

3 - Des motivations diverses pour un départ outre-mer

Dans le rapport commandé par la DéGéOM à un consultant extérieur sur l'évolution de l'IPSI se trouvent les résultats d'une enquête effectuée sur un échantillon représentatif d'agents bénéficiant à l'époque de cette indemnité. Ces résultats révèlent que, si les sur-rémunérations viennent en général conforter une volonté de partir, elles ne jouent pas un rôle déterminant dans la décision. Le manque d'information des candidats au départ est également souligné, ouvrant une piste d'amélioration possible de la part des administrations centrales pour rendre plus attractive une affectation outre-mer.

Si chacune des justifications des sur-rémunérations conserve une certaine pertinence, l'absence de clarté sur les objectifs poursuivis par chacun des compléments de rémunération en vigueur tend à fragiliser leur légitimité. Aussi une refonte du système apparaît-elle aujourd'hui hautement souhaitable.

¹⁵⁶ Mosse Éliane, *Quel développement économique pour les départements d'outre-mer*, La Documentation française, février 1999, p. 47.

III - Une charge budgétaire pour l'État et un impact sur le budget des collectivités territoriales ultramarines

Alors que les « sur-rémunérations », dont le coût s'élevait en 2012 à 1,18 Md€, constituent une charge importante pour l'État, l'information du Parlement au moment de l'adoption du budget est entachée d'erreurs depuis plusieurs années. De plus, étendues à la fonction publique territoriale, les « sur-rémunérations » contribuent à grever les finances des collectivités ultramarines.

A - Un coût important pour le budget de l'État

Selon les documents budgétaires présentés au Parlement pour le budget 2014, l'effectif des fonctionnaires civils de l'État affectés outre-mer s'élevait, fin 2012, à 90 612 agents. 63 % d'entre eux relevaient de la mission « enseignement scolaire », la mission « sécurité » se plaçant en deuxième position avec 10 % de l'effectif. Rapportée au nombre d'habitants, la proportion de fonctionnaires civils de l'État est outre-mer supérieure à celle de la métropole (3,4 % contre 2,6 %), avec des ratios plus élevés à Saint-Pierre-et-Miquelon (10,7 %), Wallis et Futuna (5,2 %), et en Guadeloupe et dans les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin (4,4 %). Si l'on considère les trois fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale), le taux d'administration est également plus élevé qu'en métropole (8,6 % pour les seuls DOM contre 7,7 % en métropole en 2011 d'après la DGAFP).

D'un point de vue budgétaire, les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses budgétaires de l'État outre-mer (7,1 Md€ en 2012). Parmi celles-ci, les compléments de rémunération des agents civils de l'État constituaient 8,4 % des dépenses budgétaires outre-mer en 2012, comme l'indique le tableau n° 2 :

Tableau n° 2 : rémunérations de l'État outre-mer 2008-2012

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012
Titre 2	NC	NC	6 957,70	7 087,62	7 045,34
dont compléments	1 294,46	1 287,99	1 272,45	1 260,60	1 177,52
Compléments/T2	-	-	18,3 %	17,7 %	19,2 %
Dépense budgétaire	12 955,47	13 660,55	13 557,64	13 626,91	14 052,30
T2/Dépense budgétaire	NC	NC	51,5 %	52,0 %	50,1 %
Compléments / Dépense budgétaire	10,0 %	9,4 %	9,4 %	9,2 %	8,4 %

Nota : toutes missions incluses, y compris Mission défense.

Source : Cour des comptes d'après données DPT Outre-mer 2013 et 2014

En termes absolus, les sur-rémunérations représentent donc une dépense budgétaire de 1 178 M€ en 2012. D'après le document de politique transversale sur l'outre-mer, annexé au projet de loi de finances pour 2014, cette dépense aurait baissé de manière constante, bien que modérée, depuis 2008, avant de décrocher en 2012. Cependant, les données antérieures à 2012 sont sujettes à caution (cf. *infra*).

Parmi les sur-rémunérations, ce sont la majoration de traitement et le complément spécial qui représentent la part la plus importante, soit 88 % de la dépense budgétaire en 2012.

Enfin, dans la mesure où les sur-rémunérations relèvent du régime indemnitaire des fonctionnaires, elles ne sont pas prises en compte dans les cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions, ni dans le calcul des pensions versées par ce même CAS. En revanche, elles sont intégrées dans les cotisations et le calcul de la retraite additionnelle de la fonction publique. Toutefois, il n'est pas possible d'isoler la part liée spécifiquement aux sur-rémunérations dans les versements effectués par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique, qui doit néanmoins être marginale compte tenu de la règle de plafonnement¹⁶.

¹⁶ L'ensemble des indemnités, sur-rémunérations comprises, sont pris en compte dans la limite de 20 % du montant du traitement indiciaire brut annuel.

Tableau n° 3 : évolution des compléments de rémunération par nature

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012
Majoration et indexation de traitement	1 044,78	1 043,87	1 036,22	1 032,59	1 035,27
Prime spécifique d'installation	14,36	11,07	10,45	10,00	142,25
Indemnité d'éloignement	156,98	152,41	159,05	158,91	
IPSI	23,38	23,43	21,40	26,41	
Indemnité logement outre-mer	54,97	53,21	45,32	32,69	
Total	1 294,46	1 283,99	1 272,45	1 260,60	1 177,52

Note : la prime spécifique d'installation, correspondant à 12 mois de traitement indiciaire brut est perçue par les agents des DOM affectés pour la première fois en métropole.

Source : Cour des comptes d'après données DPT 2013 et 2014 partiellement retraitées par la direction du budget

B - Une information parlementaire incomplète

À compter de 2008, une information relative aux sur-rémunérations a été introduite dans le document de politique transversale (DPT) consacré à l'outre-mer et annexé au projet de loi de finances (PLF). Les données se sont progressivement étoffées et affinées, constituant un indéniable progrès dans l'information du Parlement, même si la description des fondements légaux et réglementaires est restée très parcellaire jusqu'au projet de loi de finances pour 2014.

En raison de contraintes techniques de divers ordres (liées à Chorus, le système d'information financière de l'État, et à la localisation des comptables chargés de verser les sur-rémunérations), il demeure néanmoins impossible d'assurer une restitution complète de la répartition géographique des sur-rémunérations, déficit d'information qui concerne un peu moins de 10 % de la dépense budgétaire concernée.

Plus critiquable en revanche est la comptabilisation erronée des sur-rémunérations des militaires au titre des sur-rémunérations des fonctionnaires civils de l'État dans le DPT, plusieurs années de suite,

tantôt dans les DOM, tantôt dans les COM. Le document annexé au projet de loi de finances pour 2014 est entaché d'une simple erreur matérielle, mais l'analyse approfondie des versions antérieures du DPT a révélé que des erreurs d'imputation comptables avaient été commises, consistant à imputer des dépenses liées aux militaires sur des comptes pourtant réservés aux civils.

Si les données cumulées des fonctionnaires civils et des militaires sont fiables, et si le problème repose sur la distinction entre ces deux catégories de personnels, il n'en demeure pas moins qu'il est impossible de disposer d'un chiffrage fiable du coût des sur-rémunérations des seuls fonctionnaires civils de l'État pour les années antérieures à 2012. Dans ces conditions, l'information du Parlement au moment du débat budgétaire ne peut être considérée comme correctement assurée. La fiabilité des données budgétaires du DPT devra être rétablie à l'avenir.

C - Un impact significatif sur le budget des collectivités locales

Comme le permet la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les « sur-rémunérations » ont été élargies au fil du temps aux agents de la fonction publique territoriale par décisions des assemblées locales. Le nombre des agents concernés était de plus de 75 000 pour les seuls DOM en 2011, avec des taux de « sur-rémunération » comparables à ceux de la fonction publique d'État. Or le taux d'administration dans les collectivités locales outre-mer est assez nettement supérieur à ce qu'il est en métropole, puisqu'il s'établit à 3,31 en moyenne pour 1 000 habitants dans les DOM contre 2,54 en France métropolitaine¹⁵⁷.

En conséquence, le ratio entre les dépenses de personnel et les dépenses réelles de fonctionnement est nettement supérieur dans les collectivités ultramarines par rapport à la métropole :

- pour les régions, le ratio moyen en France métropolitaine est de 16,9 %, contre 25,8 % pour les quatre régions d'outre-mer ;
- pour les départements, l'écart est moins marqué, allant de 20,4 % en moyenne en métropole à 22,3 % dans les DOM ;

¹⁵⁷ Chiffres de la direction générale de l'administration et de la fonction publique arrêtés au 31 décembre 2011.

- pour les communes enfin, la différence demeure substantielle, le ratio étant de 52 % en France métropolitaine et 62,3 % outre-mer.

Ainsi, les « sur-rémunérations » dans la fonction publique territoriale pèsent sur les finances des collectivités ultramarines, altérant leur capacité d'investissement et le développement économique de ces territoires¹⁵⁸. Pourtant, les agents locaux ne sont pas soumis aux contraintes particulières liées à l'éloignement et à l'isolement, propres aux agents de l'État venant de métropole.

En outre, le bénéfice des sur-rémunérations étant juridiquement réservé aux agents titulaires, les collectivités ultramarines ont moins tendance à titulariser les agents contractuels, conduisant à leur surreprésentation par rapport à la métropole (37 % d'agents non titulaires en moyenne dans les DOM contre 19 % en métropole). Dans certains territoires, les « sur-rémunérations » tendent à créer une fonction publique « à deux vitesses ».

Des conséquences peu documentées sur les économies locales

Les études portant sur les conséquences économiques des « sur-rémunérations » sont assez rares. Toutefois, une étude de 2000 d'une unité mixte de recherche de l'université Paris Dauphine (Développement et insertion internationale – DIAL) centrée sur La Réunion¹⁵⁹ évoquait la constitution d'une « économie de rente » provoquée par l'afflux artificiel de capitaux extérieurs, qui entraînerait une « hausse des prix dans les secteurs protégés [i.e. le secteur non marchand, les services et le BTP] et du prix relatif par rapport au secteur exposé », ce qui conduirait à « l'éviction des activités consacrées aux biens ou services exportables ».

Les rapports parlementaires du député Marc Laffineur, du député Jean-Pierre Brard ou encore des sénateurs Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Felix Desplan vont également dans le même sens¹⁶⁰, le premier

¹⁵⁸ Comme la Cour l'a évoqué, dans Cour des comptes, *Rapport public thématique : Situation financière des communes des départements d'outre-mer*. La Documentation française, juillet 2011, 165 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵⁹ Développement et insertion internationale (DIAL), unité mixte de recherche de l'université Paris-Dauphine, *Effets des sur-rémunérations des agents des administrations sur l'économie de La Réunion*, décembre 2000, pp. 8-9.

¹⁶⁰ Brard Jean-Pierre, *Rapport d'information relatif à l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer*, déposé le 13 mars 2007, et Sueur, Cointat et Desplan, *Services publics, vie*

notant par exemple que « l'importance des sur-rémunérations dans la sphère publique pèse sur les prix et alimente l'inflation ».

Enfin, dans sa lettre introductive au rapport annuel de la Banque de France pour 2012, son gouverneur indiquait que « les caractéristiques propres aux rémunérations et retraites versées outre-mer contribuent à entretenir un niveau élevé des prix et de coûts salariaux et nuisent donc à leur compétitivité ».

Dans la mesure où ces travaux sont soit parcellaires soit datés, il serait utile qu'une étude exhaustive sur les conséquences économiques des « sur-rémunérations » soit réalisée par un organisme public compétent, afin de disposer d'un diagnostic partagé par tous.

IV - Une réforme indispensable, à accompagner de mesures de compensation

Depuis vingt ans, de nombreux rapports administratifs et parlementaires ont traité de ce sujet¹⁶¹, avec souvent une tonalité critique, appelant à une évolution du système. Pourtant, jusqu'à présent, aucun processus n'a été engagé en vue d'une adaptation du régime. Un temps envisagée au titre de la révision générale des politiques publiques, la réforme a finalement été laissée sans suite.

En outre, la dispersion actuelle des responsabilités entretient une certaine inertie : ainsi, la direction générale des outre-mer ne dispose d'aucune autorité directe dans ce domaine, n'étant compétente, sur le plan budgétaire, que pour les programmes de la mission « outre-mer ». La direction générale de l'administration et de la fonction publique n'est chargée que du suivi des textes législatifs et réglementaires relatifs aux indemnités, tandis que la direction du budget, qui pourrait intervenir au titre des économies potentielles à faire, s'est jusqu'à présent limitée à prôner la modération des compléments de rémunération.

Afin d'avancer sur ce sujet, la désignation d'une administration chef de file sera nécessaire.

chère, emploi des jeunes : La Réunion à la croisée des chemins, déposé le 18 juillet 2012.

¹⁶¹ Notamment les rapports Mosse, Laffineur, Brard, et Sueur, Cointat et Desplan, précédemment cités.

A - Une indispensable réforme du régime

Compte tenu du manque de clarté des objectifs sous-jacents du système des « sur-rémunérations », ceux-ci doivent être redéfinis, ouvrant ainsi la voie à une refonte plus complète du dispositif.

En conséquence, trois niveaux de sur-rémunérations pourraient être retenus, répondant chacun à un objectif précis : un premier niveau visant à compenser les écarts de prix avec la métropole, un deuxième à couvrir les frais spécifiques d'installation outre-mer et un dernier ayant pour finalité de compenser les sujétions propres à la vie outre-mer (éloignement, pénibilité), afin de veiller à maintenir l'attractivité des postes.

Dans cet esprit, il pourrait être envisagé de :

- réduire les majorations de traitement à un niveau représentatif du différentiel de coût de la vie ;
- créer une prime unique couvrant les frais d'installation spécifiques de l'agent (déménagement, achats particuliers, etc.) ;
- fusionner l'indemnité de sujétion géographique et l'indemnité d'éloignement dans un dispositif unique, qui serait réservé aux affectations dans des résidences administratives relevant de zones géographiques susceptibles d'être moins attractives (exemples : communes isolées de Guyane, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, extérieur du Grand Nouméa en Nouvelle-Calédonie, archipels autres que ceux des Îles du Vent en Polynésie française, Wallis et Futuna). Dans la logique de l'indemnité de sujétion géographique, ce dispositif devrait être modulable et révisé régulièrement en fonction de l'offre et de la demande d'emplois, afin de répondre au mieux à l'enjeu de l'attractivité.

D'un point de vue juridique, le nouveau système se fonderait sur une architecture simplifiée : un décret unique serait adopté, qui abrogerait dans le même temps l'ensemble des textes législatifs¹⁶² et réglementaires antérieurs ; en complément, des arrêtés préciseraient, pour chaque ministère, le montant de l'indemnité de troisième niveau.

¹⁶² En application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, le régime de rémunération des fonctionnaires relevant, sous la V^e République, du pouvoir réglementaire et non plus législatif.

Une telle réforme aurait pour effet de rééquilibrer les besoins de maintien de l'attractivité, au détriment de la compensation du coût de la vie, aujourd'hui excessive. Elle devrait intégrer une période transitoire, préservant les droits des agents en fonction, diminuant très progressivement le montant des majorations de traitement¹⁶³ et assurant la bonne information des fonctionnaires en voie d'être affectés au moment de la mise en œuvre de la réforme.

B - Des économies possibles, sous réserve de mesures d'accompagnement

Les majorations de traitement dans les DOM et le complément spécial dans les COM faisant plus que compenser le surcoût de la vie dans ces territoires, il conviendrait de réviser les coefficients qui remontent, pour les plus récents d'entre eux, au début des années 1980. En retenant comme nouvelle base pour le calcul des coefficients le différentiel réel du coût de la vie tel que calculé par l'INSEE ou le CEROM, l'économie potentielle est, pour les six principaux territoires¹⁶⁴, présentée dans le tableau suivant.

À cette différence de l'ordre de 850 M€ s'ajouterait celle résultant d'une réduction de l'ampleur de l'indemnité d'éloignement, dans le cadre de sa fusion avec l'indemnité de sujétion géographique et de sa limitation à certaines parties des territoires des COM, et dont le montant s'élevait en 2012 à 142 M€.

Toutefois, en raison de la sensibilité du sujet et de l'impact économique potentiellement récessif de telles mesures sur les économies locales, des dispositions d'accompagnement devraient nécessairement être prises. Dans la mesure où l'objectif n'est pas de réduire à due proportion les moyens publics mis en place pour l'outre-mer, les économies générées créeraient des marges de manœuvre pouvant, le cas échéant, servir au financement d'autres projets dans les territoires ultramarins.

¹⁶³ Sur le modèle précité de la réforme de la « sur-retraite », la réforme de 2008-2009 ayant prévu une extinction du dispositif à l'échéance de vingt ans.

¹⁶⁴ Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, représentant 88 % du montant indemnitaire total outre-mer.

Tableau n° 4 : simulation d'ajustement des compléments de rémunération

Territoire	Majoration en vigueur (a)	Différentiel de coût de la vie 2010 (b)	Dépense 2012 (M€) (c)	Dépense corrigée (M€) (d) = (c) x (b) / a
Guadeloupe	40 %	8,3 %	157,8	32,74
Guyane	40 %	13,0 %	100	32,50
Martinique	40 %	9,7 %	144	34,92
La Réunion	53,63 %	6,2 %	349,2	40,37
Nouvelle-Calédonie	73 à 94 %	34 %	133,7	24,71
Polynésie française	84 à 106 %	25,9 %	152,6	20,27
Total	-	-	1037,3	185,51

Source : Cour des comptes, à partir de données INSEE et CEROM pour les prix et montants figurant au DPT 2014 pour les montants servis

En outre, afin de maintenir l'attractivité des postes, des mesures autres que financières devraient être prises, pour répondre aux contraintes propres des fonctionnaires souhaitant partir outre-mer : mise en place de cellules d'aide à l'emploi des conjoints sur le plan national et local, d'une cellule au sein de l'administration chargée de faciliter les formalités diverses des fonctionnaires nouvellement affectés, d'un mécanisme d'assurance permettant, par exemple, la prise en charge des retours imprévus liés à la situation d'un membre de l'entourage familial, prise en compte du calendrier scolaire dans les mutations et choix préférentiel de l'affectation ou du poste lors du retour en métropole.

Enfin, une attention particulière devra être portée à la formation des fonctionnaires originaires d'outre-mer : des bourses d'études permettant aux lauréats des concours nationaux de la fonction publique (instituts régionaux d'administration, par exemple) pourraient être mises en place, afin de mieux couvrir le coût de leur séjour en métropole, tandis que les bourses régionales de l'emploi public devraient être développées et régulièrement actualisées, afin d'améliorer le recrutement local de fonctionnaires de l'État. Dans le même ordre d'idées, la régionalisation des concours pourrait être développée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le dispositif des compléments de rémunération outre-mer est aujourd'hui à bout de souffle : bâti sur une architecture juridique d'une grande complexité et comportant des failles, reposant sur des justifications devenues confuses, pesant lourdement sur le budget de l'État et des collectivités territoriales, sa pertinence et son efficacité sont désormais en question.

Pourtant, même si les conditions de vie outre-mer ont considérablement évolué depuis l'instauration des sur-rémunérations au début des années 1950, les principaux enjeux d'attractivité des postes et de compensation du surcoût de la vie demeurent.

Dans ces conditions, une réforme d'envergure aurait un double avantage : en refondant le système sur des bases saines et robustes, elle en garantirait la légitimité, tout en générant des économies ; en dégagant des marges de manœuvre budgétaires pour d'autres projets en faveur des territoires, elle contribuerait à leur développement économique et permettrait de les aider à sortir progressivement de leur dépendance aux transferts financiers en provenance de la métropole.

Aussi la Cour recommande-t-elle de :

- 1. simplifier le régime des compléments de rémunération en le refondant sur une nouvelle architecture réglementaire structurée autour d'un décret unique et d'arrêtés ministériels ;*
 - 2. réserver les indemnités spécifiques à la compensation des frais d'installation et de l'affectation en zone géographique difficile ;*
 - 3. compléter l'incitation financière à l'affectation de fonctionnaires outre-mer par des dispositifs d'incitation non financiers et une animation de l'offre locale d'emploi ;*
 - 4. substituer de manière progressive aux taux en vigueur depuis 1981 des taux correspondant au différentiel de coût de la vie dans chaque territoire.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétariat d'État chargé du budget.....	344
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	345
Réponse de la ministre des outre-mer	346

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Je partage votre constat d'une complexité juridique et d'une ancienneté des dispositifs régissant les différents régimes indemnitaires et de sur-rémunération outre-mer. Une harmonisation juridique et une clarification des objectifs poursuivis par ces dispositifs (remédier aux difficultés de recrutement, compensation du différentiel de coût de la vie, compensation des difficultés liées aux conditions de vie) apparaissent souhaitables.

À ce titre, l'indemnité de sujétion géographique, mise en œuvre depuis le 1^{er} octobre 2013, constitue une amélioration dans la mesure où elle fait l'objet d'une modulation permettant de réserver les taux maximaux aux communes d'affectation où les sujétions sont les plus fortes. La fusion de l'ISG et de l'indemnité d'éloignement en un dispositif unique et modulable, telle qu'évoquée par la Cour mérite ainsi un examen approfondi.

En outre, la Cour insiste sur la nécessité de mettre un terme à la dérogation dont bénéficie, pour des raisons historiques, le département de la Réunion (soit un sur-traitement de 1,53 au lieu de 1,40 pour les autres départements). Cette recommandation est intéressante et mériterait un examen approfondi.

Globalement, sans négliger la difficulté des ajustements proposés par la Cour, je partage les recommandations concernant la nécessité de revoir le niveau des sur-rémunérations pour l'adapter au différentiel effectif du coût de la vie.

La Cour souligne également que la connaissance des informations budgétaires sur les compléments de rémunération en outre-mer peut être améliorée. La fiabilisation du document de politique transversale d'outre-mer est une nécessité à laquelle mes services veilleront. Conformément aux demandes de la Cour, l'inventaire des fondements juridiques a été repris et intégré dans le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2015. De même, les difficultés relatives aux extractions de données relatives aux compléments de rémunération des militaires ont été identifiées et corrigées dans ce même document.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE
LA FONCTION PUBLIQUE**

Ce rapport, qui identifie bien les justifications, réelles, des sur-rémunérations ainsi que les enjeux d'une clarification de leur mise en œuvre, n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

La première recommandation de la Cour vise à simplifier le régime des compléments de rémunération.

J'entends rappeler que les compléments de rémunération ont été créés pour tenir compte des spécificités territoriales et de la difficulté à pourvoir des postes implantés outre-mer. Aussi, la recherche d'une éventuelle lisibilité ne me semble pas devoir être guidée par de simples considérations légistiques, sans tenir compte des réalités, parfois complexes, des territoires concernés et des raisons historiques qui ont conduit à fixer les compléments aux taux actuels.

Ainsi, la Cour relève que Saint-Pierre-et-Miquelon, devenu collectivité d'outre-mer en 1985 après avoir été département de droit commun, bénéficie encore de la sur-rémunération de 40 % applicable dans les autres DOM. Une remarque similaire concerne Saint-Martin et Saint-Barthélemy, communes de Guadeloupe jusqu'en 2007 devenues depuis lors collectivités d'outre-mer.

Il me semble que les avantages financiers doivent conserver leur caractère géographique. Faire bénéficier les fonctionnaires affectés à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy de la compensation de la cherté de la vie propre à la zone Antilles me paraît relever d'une politique publique responsable et soucieuse des réalités. Il serait en effet très discutable de les faire bénéficier d'une majoration de salaire de 73 à 108 %, identique à celle des autres collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution, alors même qu'ils résident à quelques centaines de kilomètres des départements français d'Amérique, soumis au régime des 40 %, dont ils partagent un grand nombre de contraintes et de caractéristiques.

Il me semble, en conséquence, que cette philosophie doit être préservée et continuer à guider toute réforme pour ne pas freiner la mobilité des agents.

La deuxième recommandation a trait aux indemnités spécifiques, que la Cour propose de réserver à la compensation du coût inhérent à l'affectation des fonctionnaires outre-mer.

Plus précisément, la Cour recommande de retenir désormais trois niveaux : l'un destiné à compenser les écarts de prix ; l'autre à couvrir les frais spécifiques d'installation ; le dernier à compenser les sujétions spécifiques.

Je tiens à rappeler que la politique menée en ce domaine par le Gouvernement s'inscrit déjà pleinement dans l'esprit de la recommandation de la Cour.

Ainsi, tout en maintenant les compléments de rémunération, un travail de renforcement des mesures d'accompagnement a été entrepris depuis quelques années.

Une indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI) avait été instituée au bénéfice des magistrats et fonctionnaires métropolitains affectés en Guyane, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy afin de garantir l'indispensable attractivité des postes offerts dans ces ressorts territoriaux où les conditions de vie s'avèrent complexes, suite à la suppression de l'indemnité dite « d'éloignement » jusqu'alors servie dans ces territoires, en Guadeloupe et en Martinique.

Le décret du 15 avril 2013 l'a récemment remplacée par une indemnité de sujétion géographique (ISG), étendue à Mayotte, qui tient compte, de manière fine et pragmatique, des difficultés liées à l'exercice des fonctions sur des postes identifiés. Ce choix, relativement récent, est guidé par une approche que vous appelez aussi de vos vœux, visant à compenser les spécificités intra-territoriales et la difficulté à pourvoir des postes localement. La complexité « légistique » de ce dispositif est le corollaire d'un choix visant à en permettre l'ajustement aux réalités locales et administratives. Ce choix a précisément été fait dans le souci d'une juste compensation des contraintes liées au service et du maintien de son attractivité, garante de la qualité de la fonction publique dans ces territoires éloignés de la République.

Une troisième recommandation de la Cour consiste à compléter l'incitation financière par des dispositifs non financiers.

J'appelle votre attention sur le fait que le Gouvernement s'emploie d'ores et déjà, plus particulièrement depuis 2012, à mettre en place des dispositifs complémentaires pour favoriser la mobilité des fonctionnaires.

Des travaux ont été conduits en ce sens par différentes administrations. À titre d'exemple, on peut citer la gendarmerie nationale qui, concomitamment à l'affectation outre-mer, s'engage sur le poste qui sera pourvu en métropole au retour.

J'ajoute que la direction générale des outre-mer a, au cours de l'année 2013, animé des réunions de travail sur ce thème, qui ont nourri une étude et des recommandations.

Si la réflexion engagée appelle à être poursuivie, comme le suggère justement la Cour, le coût potentiel et le haut niveau de

complexité de ces dispositifs nécessitent préalablement de procéder à un état exhaustif des besoins suscités dans le cadre de ces mobilités, tels que l'emploi du conjoint, les aides au logement ou la scolarisation des enfants. De tels dispositifs ne pourraient en tout état de cause qu'appeler une déclinaison propre à chaque territoire et de manière différenciée selon les administrations d'emploi.

2

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme : des missions à recentrer dans un cadre territorial élargi

PRÉSENTATION

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont des établissements publics locaux à caractère administratif, créés par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les dispositions qui leur sont applicables ont été récemment modifiées par les lois du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale et du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Ces établissements, dotés de conseils d'administration composés d'élus, ont pour mission d'assister les collectivités locales de leur ressort dans la mise en œuvre du statut de 1984 et le développement des garanties qui s'y attachent, au bénéfice de 1,8 million de fonctionnaires territoriaux. Il existe un centre de gestion par département ainsi qu'un centre coordonnateur par région.

Leur action s'articule avec celle du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment chargé de la formation des agents et de la gestion des fonctionnaires de catégorie A+, au sein duquel

la Cour avait constaté de graves anomalies de gestion dans son rapport public annuel pour 2011¹⁶⁵.

Dans le contexte d'émiettement communal propre à la France, les centres de gestion sont d'abord les interlocuteurs des communes et des établissements publics employant moins de 350 fonctionnaires, qui leur sont obligatoirement affiliés. Au-delà de ce seuil, l'affiliation est volontaire.

Les contrôles effectués par la chambre régionale des comptes (CRC) d'Auvergne, Rhône-Alpes ont porté sur neuf centres de gestion¹⁶⁶ et rejoignent les travaux réalisés par d'autres chambres régionales des comptes. La nature des constats dressés en Rhône-Alpes et dans le Puy-de-Dôme et l'uniformité du cadre législatif applicable conduisent la Cour à formuler des conclusions et des recommandations à portée nationale.

La Cour souligne que les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions, pourtant strictement définies par la loi (I), que leur financement aboutit à la constitution d'excédents (II) et que leur cadre territorial est devenu trop étroit (III). Elle préconise de les recentrer sur leur vocation d'instrument d'unification de la fonction publique territoriale, au besoin en redéfinissant leur cadre territorial.

I - Les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions

La loi du 26 janvier 1984 confie aux centres de gestion de la fonction publique territoriale des compétences obligatoires et facultatives, limitativement énumérées par la loi. Dans les centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme, la Cour a observé que l'exercice des missions obligatoires se heurtait à des difficultés, et que leurs missions facultatives recevaient une interprétation extensive.

¹⁶⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*. Tome I, Le Centre national de la fonction publique territoriale, pp. 295-233. La Documentation française, février 2011, 711 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁶ Rhône, Puy-de-Dôme, Ain, Savoie, Haute-Savoie, Isère, Drôme, Ardèche, Loire.

A - Des missions obligatoires exercées incomplètement et avec difficulté

1 - Des missions centrées sur la gestion des carrières des fonctionnaires territoriaux

Les compétences obligatoirement attribuées aux centres de gestion par l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 visent à assurer la mise en œuvre uniforme du statut de la fonction publique territoriale dans le pays. Elles portent sur l'entrée dans la carrière, la gestion de son déroulement et de sa sortie.

Les centres de gestion organisent les concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. La gestion de la carrière recouvre de nombreuses missions : l'établissement et la publicité des listes d'aptitude, des créations et des vacances d'emplois (ou bourse de l'emploi) ; le secrétariat des commissions administratives paritaires, du comité technique (pour les collectivités employant moins de 50 agents) et des conseils de discipline ; la prise en charge des salaires et charges salariales afférents aux décharges d'activité de service au titre de l'exercice des droits syndicaux par les fonctionnaires ; la gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emploi ; le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ; l'assistance juridique statutaire auprès des collectivités.

Les centres de gestion participent également à la gestion de la sortie de carrière en assurant le secrétariat des commissions de réforme et des comités médicaux ainsi que l'assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite.

La loi de 1984 (articles 25 à 26-1) autorise également les centres de gestion à mettre en œuvre plusieurs missions facultatives : le remplacement des agents momentanément indisponibles, le contrôle du respect des règles d'hygiène et de sécurité, la gestion de l'action sociale et des comptes épargne-temps, la souscription de contrats d'assurance couvrant les risques statutaires encourus par les collectivités, la médecine préventive et la prévention des risques professionnels.

2 - Des difficultés dans l'exercice des missions

a) Des lacunes dans l'analyse prospective de l'emploi public territorial

La première mission obligatoire des centres de gestion consiste à recueillir, agréger, analyser, exploiter et communiquer les informations relatives à l'emploi public territorial dans leur département, à destination des collectivités affiliées, des agents territoriaux en relevant, ainsi que des candidats à un emploi public territorial. Cette mission d'information est déterminante pour le bon exercice des autres missions obligatoires.

Les centres de gestion sont chargés d'établir chaque année un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort et de tracer les perspectives à moyen terme d'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement. Les centres de gestion coordonnateurs sont, pour leur part, tenus d'organiser annuellement une conférence régionale sur l'emploi et la formation afin de fournir une connaissance de l'emploi public à l'échelon régional.

Les centres coordonnateurs du Rhône et du Puy-de-Dôme organisent chaque année cette conférence régionale. Les centres de gestion de l'Ain, de la Loire, de la Savoie et de la Haute-Savoie n'établissent en revanche pas le bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leurs départements, prévu par la loi.

Les centres de Rhône-Alpes ont par ailleurs créé un observatoire régional de l'emploi territorial, participent chaque trimestre au baromètre de l'emploi territorial publié par la « Gazette des communes » et ont noué des partenariats avec les ministères de l'Intérieur et de la Fonction publique pour assurer le recueil des données statistiques relatives à la fonction publique territoriale.

Les différents travaux réalisés ne rendent toutefois pas compte de façon prospective des effectifs et jouent un rôle modeste en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines des collectivités territoriales, ainsi que la Cour l'avait constaté dans son rapport public annuel de 2012.

b) Une organisation des concours et examens coûteuse

L'organisation des concours et examens qui fondent le recrutement et l'avancement des fonctionnaires dans la fonction publique territoriale est une mission essentielle des centres de gestion. Sur près de 80 types de concours et examens professionnels recensés, 75 sont organisés par les centres de gestion, les autres relevant directement du CNFPT.

Le nombre de sessions organisées et de postes ouverts dépend des besoins exprimés par les collectivités. Ces besoins résultent de la structure propre des effectifs de chaque collectivité, de leur connaissance du bassin d'emploi local et de leur politique de recrutement (titulaires ou contractuels). Les imperfections précédemment relevées dans la collecte, l'analyse et la diffusion de ces informations faussent l'appréhension de ces besoins. Conscients de ces imperfections, les centres de gestion réduisent unilatéralement de moitié en moyenne les postes ouverts au concours, par rapport aux demandes des collectivités.

Deux autres phénomènes affectent la gestion des concours et rendent leur organisation coûteuse pour les centres de gestion : l'absentéisme et les reçus-collés. Les moyens engagés dans l'organisation des concours et des examens constituent en effet un poste de dépense important compte tenu des contraintes logistiques (location de salles et de matériel, constitution de jurys, surveillants, etc.).

L'absentéisme aux concours de la fonction publique territoriale atteint un niveau non négligeable en région Rhône-Alpes (19 % dans l'Ain, 20 % en Savoie, 24 % en Haute-Savoie) et dans le Puy-de-Dôme (27 %), bien qu'inférieur à la moyenne nationale (30 %). Ce phénomène, également constaté dans la fonction publique d'Etat, génère une déperdition pour les centres de gestion qui ont déployé les moyens nécessaires à l'accueil des candidats finalement absents.

Les « reçus-collés » sont quant à eux les lauréats d'un concours qui, dans un délai de trois ans, n'ont pas trouvé d'emploi et qui perdent en conséquence le bénéfice du concours. En 2012, 16 % des lauréats des concours organisés en 2009 par le centre de gestion du Puy-de-Dôme et 13 % au niveau national ont ainsi été collés. Leur situation résulte de la politique de recrutement des collectivités sur lesquelles ne pèse aucune obligation de recruter le lauréat d'un concours sur un poste ouvert. Certaines d'entre elles privilégient ainsi *in fine* l'emploi d'un contractuel ou renoncent à pourvoir le poste.

Ces phénomènes extérieurs aux centres de gestion réduisent l'efficacité de l'organisation des concours et examens dont les coûts fixes

importants, sensibles au nombre de candidats inscrits, demeurent à leur charge.

B - Une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984

Au cours des dernières années, les centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme ont concentré leurs moyens humains et financiers sur le développement des missions facultatives. La Cour constate que les centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme ont invoqué l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 de façon abusive pour développer ces missions et que les prestations proposées relèvent parfois du marché concurrentiel.

1 - Des missions facultatives devant en principe concerner les agents des collectivités et établissements

L'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 ouvre aux centres de gestion la faculté d'exercer des missions facultatives. Il dispose que « Les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ces collectivités et établissements. Ils peuvent mettre des agents à disposition des collectivités et établissements qui le demandent en vue d'assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles ou d'assurer des missions temporaires ou en cas de vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu. Ils peuvent également mettre des fonctionnaires à disposition des collectivités et établissements en vue de les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet ».

Ces dispositions ouvrent aux centres de gestion la possibilité de créer un service de remplacement des agents absents dans les collectivités de leur ressort. Le troisième alinéa leur octroie également la faculté de mettre à disposition de ces collectivités des agents pour des missions dont la loi ne précise pas l'objet. Les différentes missions facultatives des centres de gestion qui consistent en l'intervention d'agents au sein des collectivités, hormis le conseil en hygiène et sécurité et la médecine préventive, reposent sur cet alinéa.

Les centres de gestion ont interprété de façon extensive la rédaction peu précise de cette disposition pour déployer des prestations dont la légalité n'est pas certaine, dans leurs modalités ou leur principe.

Le Conseil d'État a jugé que les centres de gestion ne sont autorisés à recourir à ces mises à disposition que si elles ont pour objet l'exécution des missions qui leur sont expressément attribuées par la loi du 26 janvier 1984.

Les articles 61, 61-1 et 135 de la loi du 26 janvier 1984 ouvrent expressément la mise à disposition aux seuls fonctionnaires titulaires et agents contractuels à durée indéterminée (CDI). La rédaction de l'article 15-I de la loi du 12 mars 2012 semble toutefois autoriser la mise à disposition de contractuels à durée déterminée (CDD), en dépit du silence des textes.

Si les centres de gestion de l'Ain et du Rhône mettent à disposition des fonctionnaires titulaires, d'autres (Ardèche, Drôme, Loire, Puy-de-Dôme, Savoie et Haute-Savoie) mettent à disposition des agents contractuels recrutés pour la durée de la mission qui leur est confiée. Ces mises à disposition concernent un nombre variable de contractuels selon les années, de quelques dizaines à plus d'une centaine.

Les centres de gestion qui font appel à des contractuels à durée déterminée encourent des risques financiers et juridiques : il leur incombe en effet, en tant qu'employeur légal de ces agents mis à disposition pour une durée déterminée, d'assurer, lorsqu'ils en remplissent les conditions, leur « déprécarisation » par la transformation de leur contrat en contrat à durée indéterminée, voire par leur titularisation, conformément à la loi du 12 mars 2012.

Le centre de gestion du Puy-de-Dôme a ainsi dû créer quatre emplois contractuels à durée indéterminée pour des personnes ayant toujours exclusivement travaillé par voie de mise à disposition au profit d'une collectivité bénéficiaire de ce service.

En réponse aux demandes multiples et variées des collectivités territoriales ou de l'État, les centres de gestion se sont appuyés sur les dispositions de l'article 25 pour offrir aux petites collectivités des prestations ne relevant pas de leurs attributions. Une interprétation libérale de cette disposition, regardée comme une clause générale de compétence, les a amenés à investir des domaines de compétence étrangers à leur cœur de métier et à leur vocation première de mise en œuvre et de garantie du statut de la fonction publique territoriale.

La gestion des contrats aidés

Les services de l'État ont ainsi sollicité plusieurs centres de gestion afin de leur confier la gestion des contrats aidés destinés à intégrer sur le marché du travail les actifs qui en sont le plus éloignés. Les contrats aidés s'inscrivent dans le cadre juridique du contrat unique d'insertion. Les emplois d'avenir sont des contrats aidés destinés aux jeunes entre 16 et 25 ans répondant à certaines conditions spécifiques. Les emplois d'avenir bénéficient d'une durée de contrat plus long qu'un contrat unique d'insertion classique, ainsi que d'un volet formation et d'un suivi individuel renforcé.

Depuis juin 2010, le centre de gestion du Puy-de-Dôme a accepté par convention avec la préfecture du Puy-de-Dôme, Pôle emploi et le réseau des missions locales d'Auvergne, de porter les contrats aidés en lieu et place des communes et établissements publics de coopération intercommunale et de mettre ensuite les personnes recrutées à disposition des collectivités demandeuses. Le centre de gestion est l'employeur légal des personnes embauchées dans ce cadre, ce qui permet aux petites et moyennes collectivités de recruter des salariés, sans avoir à en assumer la gestion administrative. Il s'agit également de satisfaire leurs demandes qui portent sur des volumes horaires faibles, tout en bénéficiant du dispositif. Le temps de travail du salarié est ainsi réparti entre plusieurs collectivités.

Les centres de gestion de l'Ardèche et de la Drôme ont pour leur part conclu en 2013 une convention avec l'État dans le cadre de la mise en place des emplois d'avenir, pour les jeunes affectés auprès des collectivités affiliées.

Si la gestion administrative par un organisme unique des contrats aidés déployés dans un département répond à une recherche d'optimisation des ressources publiques, les centres de gestion ne sont pas juridiquement outillés pour le faire. En effet, la gestion de contrats aidés, contrats de droit privé, n'entre pas dans les missions expressément dévolues aux centres de gestion par la loi du 26 janvier 1984.

Une circulaire du 30 juillet 2013 reconnaît, cependant, le caractère erroné du recours à l'article 25. Sa parution, trois ans après le début de prise en charge des contrats aidés, tente de combler des lacunes juridiques initiales du dispositif en proposant la procédure de prêt de main d'œuvre prévue par l'article L. 8241-1 et suivants du code du travail. Mais le recours à la procédure de prêt de main d'œuvre n'est possible que s'il est fait à titre gratuit, soit, en l'absence de frais de gestion facturés par le centre de gestion, ce qui n'est pas systématiquement le cas.

L'exemple de la gestion des contrats aidés illustre la fragilité juridique de certaines interventions des centres de gestion qui font un usage inapproprié de l'article 25. La clarification des dispositions légales

d'intervention des centres de gestion dans le portage de ces contrats, serait de nature à circonscrire leurs responsabilités en matière de formation et de suivi individualisé qui incombent aux employeurs. Le non-respect de ces obligations peut impliquer le remboursement des aides versées par l'État et donc un coût financier non prévu par les centres de gestion.

2 - Des missions facultatives excédant dans la pratique les compétences des centres de gestion

La Cour a relevé trois types de prestations proposées par plusieurs centres de gestion hors de leur champ de compétence : l'assistance à l'archivage communal, le conseil juridique et l'assistance informatique.

a) L'assistance à l'archivage communal, qui serait mieux assurée par les archives départementales

Tous les centres de gestion de la région Rhône-Alpes et celui du Puy-de-Dôme ont créé un service d'assistance à l'archivage communal. Il en va de même dans d'autres départements comme la Dordogne, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Vienne. Ils ont répondu aux besoins de petites communes qui éprouvaient des difficultés à se conformer à l'obligation légale d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives.

En matière d'archivage, les communes disposent pourtant d'autres interlocuteurs que les centres de gestion. Les archives départementales exercent sur les archives communales un « contrôle scientifique et technique » au nom de l'État, à l'aide d'agents qualifiés mis à disposition du département par celui-ci. Le préfet peut d'ailleurs prescrire d'office le dépôt de fonds communaux auprès des archives départementales en cas de risque pesant sur leur conservation.

Si aucune disposition du code du patrimoine n'attribue expressément aux archives départementales la mission d'intervenir sur les fonds d'archives communaux autres que centenaires, elles partagent avec les collectivités la responsabilité de leur conservation. Comme l'a indiqué le président du conseil général de l'Ain en réponse aux observations provisoires formulées par la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes sur le centre de gestion de l'Ain, les archives départementales accompagnent déjà les communes du territoire au-delà de leur mission *stricto sensu*, « du fait des capacités d'expertise existant

aux archives départementales et du rôle d'interlocuteur privilégié du département pour les missions dévolues aux communes ».

Les communes qui en expriment le besoin devraient de préférence se tourner vers les archives départementales pour assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives. Le département demeurerait libre de facturer l'intervention ou de la délivrer à titre gratuit comme c'est le cas dans l'Ain et en Ardèche.

b) Le conseil juridique, l'assistance informatique et la prestation d'autres services relevant du marché concurrentiel

Les centres de gestion de l'Ain et du Rhône ont instauré en 2009 un service de conseil juridique aux collectivités dans tous les domaines de leur activité, en particulier en matière d'urbanisme et de commande publique.

Le centre de gestion de l'Ain propose aux collectivités de son ressort un certain nombre de prestations qui, s'appuyant sur le processus de dématérialisation de la paye de leurs agents, s'étendent en réalité à l'ensemble des problématiques relatives au traitement des nouvelles technologies (assistance à la dématérialisation du contrôle de légalité ou de la chaîne comptable, etc.).

Les prestations de conseil juridique et d'assistance informatique délivrées par certains centres de gestion constituent des activités économiques pour l'exercice desquelles ils interviennent sur un marché concurrentiel où l'offre privée peut être abondante.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont en effet regardés comme des opérateurs économiques lorsqu'ils proposent de tels services. Leur intervention est dès lors soumise au respect des règles qui régissent l'intervention économique des collectivités publiques, notamment l'obligation de passer un marché public. Les obligations générales de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics, bien qu'allégées pour les marchés de services juridiques par les dispositions de son article 30, s'appliquent donc. Or, dans les départements de l'Ain, du Rhône et du Puy-de-Dôme, les collectivités bénéficiaires se sont directement adressées au centre de gestion et ont conclu des conventions sans engager de procédure de passation d'un marché public ni effectuer de diligences minimales de mise en concurrence.

En outre s'agissant de l'assistance juridique, les centres de gestion de l'Ain et du Rhône proposent des tarifs sensiblement inférieurs aux honoraires pratiqués par les conseils, ce qui peut constituer une pratique anticoncurrentielle, d'autant que ces centres ne facturent pas la TVA, alors qu'ils le devraient.

*
**

La Cour constate que les centres de gestion contrôlés se sont écartés de leur vocation initiale de vecteur de l'unification de la fonction publique territoriale pour devenir des plateformes de mutualisation de certaines prestations de service à destination des petites collectivités sans tenir compte, ni de l'offre publique ou privée déjà existante, ni des règles de la commande publique qui s'imposaient. La Cour invite donc les centres de gestion à se recentrer sur leur cœur de métier.

II - Un financement aboutissant à la constitution d'excédents

Le développement des missions facultatives et des prestations de services, associé à des missions obligatoires financées par une cotisation obligatoire généralement fixée à son taux maximum, ont conduit les centres de gestion à dégager des ressources abondantes, très supérieures à leurs besoins.

Tableau n° 1 : principaux indicateurs financiers des centres de gestion examinés

Chiffres 2012	Nombre d'agents gérés	Effectifs territoriaux (Insee, SIAASP 2010)	Proportion d'agents territoriaux gérés par les CDG	Produits de gestion (en M€)	Cotisation obligatoire (en M€)	Part cotisation obligatoire dans les produits de gestion	Charges de gestion courantes (en M€)	Coût de gestion par agent	Réserves (en M€)	Réserves (en nb de jours de charges de gestion courantes)
Rhône	11 303	45 316	25%	11,9	2,1	18%	10,9	964 €	1,4	48
Ain	5 867	11 614	51%	1,8	1,1	61%	1,9	337 €	0,9	172
Loire	7 018	18 837	37%	2,8	1,2	43%	2,4	471 €	2,7	405
Savoie	6 704	15 263	44%	3,6	1,2	33%	3,4	503 €	0,4	38
Haute Savoie	10 929	20 376	54%	4,5	1,8	40%	4,5	408 €	1,6	134
Drôme	5 462	13 056	42%	2,4	1	42%	1,9	360 €	2,1	380
Ardèche	5 019	8 911	56%	1,3	0,9	69%	1,1	203 €	0,8	289
Isère	13 513	36 275	37%	8,1	4,1	51%	7,2	535 €	4,5	229
Région Rhône-Alpes	65 815	169 648	39%	36,4	13,4	45%	33,3	473 €	14,4	158
Puy-de-Dôme	9 300	19 934	47%	9,8	1,6	16%	9,7	1 051 €	1,5	56
9 CDG examinés	75 115	189 582	40%	46,2	15	32%	43	537 €	15,9	195
Au niveau national	694 932	1 830 700	38%	494	153	31%	451	649 €	244	197
Part des CDG examinés dans le total national	11%	10%		9%	10%		10%		7%	

Source : Cour des comptes, d'après les données fournies par les centres de gestion

Réserves : exprimées en Fonds de roulement net global (FRNG) qui est le surplus des ressources stables (financements disponibles à plus d'un an – les immobilisations).

Les données nationales relatives aux effectifs gérés par les CDG concernent 81 centres de gestion ayant répondu à l'enquête de la FNCDG.

A - Des modalités de financement à parfaire

1 - L'obligation d'affecter les ressources aux missions

Afin de préserver la spécialité des centres de gestion en distinguant les missions obligatoires, exercées au bénéfice de tous les affiliés, des missions facultatives, fournies aux seuls souscripteurs, le législateur a posé le principe d'un financement fléché des missions.

Ainsi les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice des missions obligatoires sont financées par une cotisation obligatoire assise sur la masse salariale, dont le taux est fixé par le conseil d'administration, dans la limite maximale légale de 0,8 %.

Les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice de missions facultatives sont financées dans des conditions fixées par convention, ou par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire.

La loi du 12 mars 2012 a sensiblement modifié cette répartition en instaurant un bloc insécable de six nouvelles missions dont le financement ne dépend plus du caractère obligatoire ou non de la mission, mais de la collectivité bénéficiaire. Ainsi, ces missions bénéficient automatiquement aux affiliés obligatoires et sont donc incluses dans leur cotisation obligatoire. Elles peuvent également être souscrites par les collectivités non affiliées contre le paiement d'une cotisation spécifique dont le taux maximal est de 0,2 %¹⁶⁷.

Enfin, certaines missions sont exercées au bénéfice de toutes les collectivités du ressort géographique, qu'elles soient affiliées ou non. Cela revient donc à faire financer par les affiliés obligatoires les missions d'intérêt général bénéficiant à toutes les collectivités territoriales du ressort géographique du centre de gestion, notamment le département, la région, et les communes et établissements publics de coopération intercommunale employant plus de 350 agents.

2 - La persistance d'un financement globalisé des missions due à une comptabilité analytique insuffisante

a) Des missions non financées par des ressources affectées

Alors que les ressources des missions obligatoires suivent une progression régulière mais stable de l'ordre de 4 % par an entre 2008 et 2012, les ressources provenant des missions facultatives et des prestations de service progressent à un rythme à la fois plus erratique et plus soutenu, soit plus de 9 % en moyenne annuelle sur la même période. L'évolution du produit issu des missions facultatives varie d'un centre à l'autre. Entre 2008 et 2012, elle a été négative en Haute-Savoie (- 1 % en moyenne par an) alors qu'elle a été positive dans la Loire (+ 26 %.)

Le bilan financier des missions facultatives s'avère contrasté : certaines missions facultatives peinent à s'équilibrer et d'autres, plus dynamiques, dégagent des excédents. Par ailleurs, une même prestation peut être déficitaire dans un centre de gestion et connaître une situation inverse ailleurs.

Quelques tendances générales peuvent cependant être mises en évidence. Au regard du mode de financement, ce sont les missions

¹⁶⁷ Dans le Rhône, la cotisation est de 0,07 %.

facultatives financées par une cotisation additionnelle, assise sur la masse salariale, qui sont souvent bénéficiaires et qui équilibrent le résultat financier global des missions facultatives.

La refacturation pour mise à disposition de personnel est l'activité dégageant le plus d'excédents. Au niveau national, cette mission a été à l'origine de près de 35 % des recettes globales des centres de gestion en 2012, pour 26 % en 2010.

La Cour observe que dans certains cas comme dans la Loire, c'est le produit des cotisations obligatoires qui complète le financement des missions facultatives déficitaires.

Ces constats tendent à démontrer que les recettes provenant des cotisations obligatoire et additionnelle peuvent excéder les besoins de financement qu'elles sont censées couvrir.

Cela confirme également que le financement de certaines missions facultatives dont le bilan financier est déficitaire, ne tient pas compte du coût de revient réel des prestations.

Le surfinancement de certaines missions par rapport à d'autres entraîne un financement globalisé en méconnaissance de l'obligation d'affectation des ressources et d'équilibre des missions facultatives et prestations de service.

b) Une comptabilité analytique défaillante ou inexistante

L'affectation des ressources aux missions implique la mise en place d'une comptabilité analytique, afin d'éviter des financements croisés et de respecter le principe d'autofinancement des missions facultatives et des prestations de services.

Or la comptabilité analytique n'est pas déployée partout. Au niveau national, son taux de déploiement est de 70 %. Il est du même ordre dans le Puy-de-Dôme et en Rhône-Alpes. Sur les neuf centres de gestion examinés, deux (Ardèche, Savoie) ne sont toujours pas dotés d'une comptabilité analytique et ne sont pas réellement en mesure d'effectuer une analyse fine et fiable des coûts de chaque mission exercée.

Lorsque l'outil est mis en place, il peut présenter des lacunes ayant trait notamment aux clés de répartition des charges de structure¹⁶⁸. Cette situation apparaît particulièrement pénalisante lorsque le centre de gestion assure le rôle de centre coordonnateur chargé de percevoir des contributions dont le montant est fonction des frais de gestion supportés par le centre coordonnateur¹⁶⁹.

Compte tenu de ces limites, la comptabilité analytique ne joue pas le rôle qui devrait être le sien dans la modulation des taux de cotisation et des tarifs des prestations.

La Cour souligne la nécessité pour les centres de gestion de se doter rapidement d'un outil de comptabilité analytique adapté à leurs besoins.

B - Une accumulation injustifiée de réserves

L'analyse du fonds de roulement des centres de gestion du Puy-de-Dôme et de Rhône-Alpes fait apparaître la constitution de réserves souvent importantes, renforcée par leur faible endettement à long terme.

Ce fonds de roulement représentait, en moyenne, 195 jours de charges courantes en 2012, ou encore plus d'une année du produit de cotisation obligatoire. En dépit d'une situation d'ensemble très favorable, certains centres de gestion disposent d'un fonds de roulement moindre (38 jours en Savoie, 48 jours dans le Rhône, 58 jours dans le Puy-de-Dôme). Le centre de gestion de la Loire présente en revanche une situation extrême avec un fonds de roulement représentant, en 2012, 405 jours de charges courantes ou plus de deux fois le produit annuel de la cotisation obligatoire.

Le volume de ces réserves témoigne d'un cumul d'excédents supérieurs aux besoins de continuité de service et de lissage de trésorerie. À titre de comparaison, le fonds de roulement des communes de moins de 10 000 habitants représentait, en moyenne en 2009, 95 jours de dépenses.

Compte tenu d'un besoin en fonds de roulement faible, ces réserves se retrouvent quasi intégralement au niveau de la trésorerie disponible dont les volumes atteignent, en moyenne, 212 jours de charges

¹⁶⁸ C'est le cas dans l'Ain, la Drôme et le Puy-de-Dôme.

¹⁶⁹ Cette situation a été relevée dans le Puy-de-Dôme.

courantes. Elle ne représente toutefois que 16 jours en Savoie, mais 355 jours dans la Drôme, par exemple.

Les modalités de calcul des cotisations expliquent en grande partie cette accumulation d'excédents, qu'il s'agisse de l'assiette ou des taux.

L'assiette des cotisations est constituée de la masse salariale, qui augmente du fait de l'accroissement des effectifs de la fonction publique territoriale (+ 1,6 % entre 2011 et 2012), mais également du fait des mesures salariales. Ainsi, compte tenu de l'évolution des carrières des agents territoriaux, l'assiette augmente, même en l'absence d'une hausse des effectifs. L'augmentation de la masse salariale renchérit automatiquement le coût d'adhésion pour les collectivités et crée des ressources supplémentaires pour les centres de gestion.

Or le surplus des ressources du fait des mesures salariales ne donne pas forcément lieu à un surplus d'activité des centres de gestion. Cette dernière est davantage fonction du nombre et de la situation des agents gérés. Une cotisation obligatoire assise sur la masse salariale permet donc un effet d'aubaine pour les centres de gestion car elle est déconnectée de leur niveau d'activité.

Concernant le taux de la cotisation obligatoire, les centres de gestion du Puy-de-Dôme et de Rhône-Alpes ont tous opté, de longue date, pour une cotisation au taux maximal. En l'absence d'une connaissance des charges réellement supportées, ce choix est une solution de facilité conduisant la plupart du temps à la thésaurisation des ressources, d'autant plus que les prévisions budgétaires témoignent souvent, comme dans l'Ain ou la Loire, d'une sous-estimation systématique des recettes et d'une surestimation des dépenses conduisant à fixer la cotisation au taux maximal¹⁷⁰.

Si certains centres de gestion ont mobilisé leurs réserves en investissant dans de nouveaux locaux (Puy-de-Dôme, Savoie, Haute-Savoie, Rhône), ce qui explique leur situation financière moins excédentaire, il n'en reste pas moins que tant le stock de ces excédents que leur augmentation régulière, de l'ordre de 17 % en moyenne annuelle, contrastent avec les efforts demandés aux collectivités territoriales et la situation financière tendue de certaines d'entre elles.

Dans le contexte actuel de la recherche d'économies budgétaires, la stratégie d'accumulation de réserves par les centres de gestion doit être

¹⁷⁰ Au 1^{er} janvier 2015, le conseil d'administration du centre de gestion de la Loire a abaissé le taux de 0,80 % à 0,75 %.

revue. Ces derniers doivent participer à l'effort général de maîtrise des finances publiques en adaptant leur financement à l'activité réelle. Plusieurs pistes sont envisageables dont celles de la baisse du taux de la cotisation obligatoire et sa déconnexion de la masse salariale.

III - Un cadre territorial trop étroit

Dans le contexte où les communes sont nombreuses et de petite taille, les centres de gestion ont vocation à être un vecteur d'unification de la fonction publique territoriale dans le département. Les évolutions intervenues depuis leur création dans la gestion de carrière des agents, ainsi que la réforme territoriale en cours, conduisent à s'interroger sur l'échelon pertinent pour l'exercice de leur métier.

A - Un échelon départemental de moins en moins pertinent

La loi du 19 février 2007 a initié la régionalisation de certaines missions des centres de gestion en créant des coordinations régionales portées par un centre désigné à cet effet. Cette dynamique gagnerait à être accentuée afin de réaliser des économies d'échelle, dans un contexte de réorganisation territoriale qui s'y prête.

1 - Des gains de productivité rendus possibles par la dématérialisation des missions obligatoires

La plupart des centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme se sont engagés dans la dématérialisation et l'automatisation partielle de leurs missions obligatoires.

L'ensemble des centres de gestion ont adhéré à une plateforme informatique interrégionale. Les centres de l'Ain et de la Haute-Savoie font partie des membres fondateurs de l'Alliance informatique de l'Est qui regroupe aujourd'hui 61 centres et assure le développement du logiciel de gestion des carrières AGIRHE 2 qui permet le traitement dématérialisé complet du dossier individuel des agents, de la bourse à l'emploi, des inscriptions aux concours et de la saisie des instances

paritaires. Les autres centres de gestion de la région Rhône-Alpes et celui du Puy-de-Dôme utilisent la plateforme AT + Escort qui rassemble 19 centres et proposent les mêmes services. L'exercice de quatre des principales missions obligatoires y est ainsi en tout ou partie dématérialisé.

Le site internet de plusieurs de ces centres comprend des fonctionnalités supplémentaires telles que le dépôt et la consultation des *curriculum vitae* des fonctionnaires territoriaux du département, l'accès au dossier individuel et la consultation des dossiers numérisés des commissions administratives et des comités techniques paritaires. L'offre de service proposée par internet demeure toutefois perfectible dans d'autres centres de gestion comme la Loire et la Savoie et gagnerait à s'étendre à l'ensemble de ces prestations.

Cette automatisation des missions obligatoires a accru l'efficacité de leur exercice. Entre 2008 et 2013, le centre de gestion de l'Ain a par exemple été en mesure d'assurer à effectif constant la gestion de la carrière de 30 % de fonctionnaires territoriaux supplémentaires. Les gains de productivité qui en résultent justifieraient la généralisation d'une dématérialisation avancée à tous les centres de gestion ce qui permettrait la réalisation d'économies d'échelle au niveau régional.

2 - Une régionalisation naissante qui gagnerait à être approfondie

La loi du 19 février 2007 a introduit une obligation de désigner un centre de gestion coordonnateur par région à qui il revient d'exercer un certain nombre de missions obligatoires pour le compte de l'ensemble des centres de la région. Chaque coordination régionale est régie par une charte précisant les compétences mutualisées.

Cette coordination est portée par le centre de gestion du Rhône en région Rhône-Alpes et par le centre de gestion du Puy-de-Dôme en région Auvergne. Elle se traduit au plan financier par des charges de centralité supportées par ces deux centres. Le coût unitaire de gestion d'un fonctionnaire territorial y est ainsi deux à cinq fois plus élevé que dans les autres centres de gestion de la région Rhône-Alpes. Ces charges font toutefois l'objet d'une contrepartie financière versée par ces derniers.

Les premiers exemples de régionalisation

En région Rhône-Alpes, la mutualisation portée par le centre de gestion du Rhône de l'exercice des trois missions obligatoires que constituent la gestion des fonctionnaires de catégorie A (dont la régionalisation est imposée par la loi), l'organisation des concours de catégories A et B et l'assistance juridique statutaire apparaît comme une réussite. La mutualisation a même une dimension interrégionale s'agissant du concours d'attaché territorial dont le centre de gestion du Rhône assure également l'organisation pour la région Auvergne.

La coordination régionale de l'organisation des concours dans la région Rhône-Alpes a permis d'optimiser leur calendrier et de dégager des économies d'échelle. Le centre coordonnateur demeure ainsi responsable des concours de catégorie A tandis que les concours de catégorie B et certains concours de catégorie C sont organisés par l'un des centres de la région pour le compte de tous les autres et ce à une date unique. La lisibilité du calendrier des concours s'en trouve améliorée et la dispersion des sessions, génératrice de coûts, réduite.

Le centre de gestion du Rhône a par ailleurs créé un service d'expertise juridique que les agents des autres centres de la région peuvent consulter lorsqu'ils sont sollicités sur une question statutaire. Certains centres de gestion comme celui de l'Ain ont conventionné avec le centre coordonnateur pour bénéficier de ce service et ainsi absorber, à effectif constant, le développement de cette mission devenue obligatoire en 2012.

Le développement de coordinations régionales permet donc des économies d'échelle et l'échelon régional apparaît pertinent pour certaines missions comme le montre l'exemple du Rhône.

Cette coopération pourrait être étendue aux missions obligatoires dont l'exercice a été largement dématérialisé par les centres de gestion des deux régions.

B - Des perspectives ouvertes par la réorganisation territoriale

L'affiliation aux centres de gestion est obligatoire pour les communes et leurs établissements publics comptant moins de 350 agents. Elle reste facultative pour les autres.

99 % des communes et 97 % des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont ainsi concernés, ce qui ne représente toutefois que 54 % des effectifs

communaux et 50 % des effectifs des EPCI. En Rhône-Alpes et en Auvergne, les centres de gestion gèrent respectivement 38 % et 55 % des fonctionnaires en activité.

Les collectivités employant plus de 350 agents sont en effet réticentes à s'affilier volontairement aux centres de gestion. Ainsi, dans le Puy-de-Dôme et le Rhône, ni la région, ni le département, ni les villes centres de Clermont-Ferrand et de Lyon ne se sont affiliés. Les agglomérations de Saint-Etienne et d'Annecy se sont désaffiliées en 2011. Seules, les agglomérations de Clermont-Ferrand et de Grenoble demeurent affiliées.

La cotisation obligatoire, assise sur la masse salariale et fixée le plus souvent au taux plafond, revêt un effet dissuasif pour l'affiliation des grandes collectivités dont les effectifs sont importants et qui considèrent que le montant de la cotisation est trop élevé par rapport aux services rendus par le centre de gestion.

Si le mécanisme d'affiliation obligatoire en vigueur assure une clientèle captive aux centres de gestion, l'article 14 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit de relever le seuil de constitution des intercommunalités¹⁷¹, ce qui aurait pour conséquence de faire sortir nombre d'entre-elles de l'affiliation obligatoire. Il pourrait en résulter une désaffiliation massive des nouveaux EPCI. La contraction des effectifs gérés par les centres de gestion, qui en découlerait, les éloigneraient encore davantage de leur objectif d'assurer la mise en œuvre uniforme du statut de la fonction publique territoriale.

Au demeurant, les nouvelles intercommunalités atteindraient une taille critique et pourraient constituer un échelon pertinent pour assumer certains aspects de la gestion des agents de leurs communes membres.

De leur côté, les deux centres régionaux coordonnateurs du Rhône et du Puy-de-Dôme ont utilisé la faculté offerte par l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 de s'organiser au niveau interrégional pour coordonner l'organisation des concours de catégorie A et B au sein des régions Auvergne et Rhône-Alpes. Le périmètre de cette coopération correspond à celui de la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes prévue par le projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁷¹ Ce seuil est actuellement de 5 000 habitants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À partir des exemples de la région Rhône-Alpes et du département du Puy-de-Dôme, et dans le contexte de la réforme territoriale, la Cour constate que les centres de gestion de la fonction publique territoriale doivent évoluer.

Établissements publics spécialisés et exclusivement dédiés à la mise en œuvre et à la garantie du statut de la fonction publique territoriale afin d'en assurer l'unité, ils se sont progressivement mués en plateformes de mutualisation de prestations de service à destination des petites collectivités de leur département. Ils interviennent ainsi, à la demande des collectivités territoriales qui leur sont affiliées, dans de nombreux domaines de la gestion des ressources humaines mais aussi dans des champs ne relevant aucunement de leur compétence, tout en dégagant des excédents financiers qui justifieraient un ajustement de leurs ressources à leurs besoins.

Si les centres de gestion de la fonction publique territoriale ont pu constituer une réponse à l'émiettement communal, leur action s'inscrit aujourd'hui dans un contexte de renforcement de l'intercommunalité et de développement de l'échelon régional. Le bon exercice de leurs missions et leur participation indispensable à l'effort d'économies du secteur public local nécessitent de repenser leur cadre géographique et leurs modalités d'intervention.

Dans cette perspective et à partir des exemples des centres de gestion de la région Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme, la Cour préconise un recentrage des missions des centres de gestion sur la gestion de la carrière des fonctionnaires territoriaux et un ajustement strict des financements aux besoins réels qui en découlent.

La Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. préciser la rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, afin de mieux définir les missions facultatives que les centres de gestion peuvent exercer.*

Aux centres de gestion :

- 2. ajuster les recettes aux besoins réels de financement, notamment en modulant les taux de cotisation.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	373
Réponse commune du ministre de l'intérieur et de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	373
Réponse du président du conseil général de l'Ain.....	376
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain	377
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ardèche.....	379
Réponse de la présidente du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Drôme.....	383
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Loire	388
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Bas-Rhin	392
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Haut-Rhin.....	398
Réponse de la présidente du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône	400
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Savoie.....	405
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Savoie	410
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne	417

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Dordogne
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Les centres de gestion sont dirigés par un conseil d'administration composé de représentants des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés. Le ministère des finances et des comptes publics ne participe pas aux instances de décision et ne dispose pas d'outils de contrôle spécifiques à ces centres.

Concernant les compétences des centres de gestion, nous partageons le constat de la Cour et les recommandations proposées visant à recentrer l'activité sur les compétences obligatoires et à préciser les compétences facultatives.

Sur les ressources des centres de gestion, la Cour recommande que les cotisations versées soient ajustées aux coûts réels des prestations délivrées. Il s'agirait de moduler les taux de cotisation, ce qui est permis par la loi qui fixe des taux maximum pour éviter l'accumulation de réserves financières. Nous partageons cette recommandation qui, dans un contexte de recherche d'économies et de maîtrise des finances publiques, permettrait de réduire les charges des collectivités sans porter atteinte aux équilibres financiers des centres de gestion.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE
LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE**

La Cour relève que les contrôles effectués par la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes, portant sur neuf centres de gestion, rejoignent les travaux réalisés par d'autres chambres régionales des comptes. La Cour formule dès lors des conclusions et des recommandations à portée nationale, au regard de la nature des constats dressés en Auvergne et en Rhône-Alpes et de l'uniformité du cadre législatif applicable.

La Cour souligne que les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions, pourtant strictement définies par la loi et que leur financement aboutit à la constitution d'excédents.

La Cour a tout d'abord observé, dans les centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme, que les missions obligatoires étaient incomplètement assurées et qu'en revanche, leurs missions facultatives recevaient une interprétation extensive.

S'agissant des missions obligatoires, la Cour constate notamment une absence de vision globale sur l'emploi public territorial qui nuit à l'organisation des concours et examens, se manifestant par l'existence de « reçus-collés ».

Si nous partageons le constat des difficultés des centres de gestion à avoir une vision globale de l'emploi public territorial et à développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le lien direct avec l'existence des « reçus-collés » semble plus ténu.

Les « reçus-collés » sont des lauréats d'un concours territorial qui n'ont pas été recrutés à l'issue de la période de validité de la liste d'aptitude du concours (un an renouvelable deux fois), la réussite à un concours ne valant pas recrutement dans la fonction publique territoriale (art. 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Cette disposition laisse une liberté de choix aux autorités territoriales et aux candidats admis. Les collectivités n'ont pas d'obligation de recrutement, en application du principe de libre administration des collectivités territoriales et, inversement, les lauréats disposent de toute latitude pour choisir leur employeur, en fonction des postes proposés ou de leur localisation géographique.

La mission confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA) en 2012 a souligné la difficulté d'appréhender le phénomène des « reçus-collés » et en a identifié les causes. Il n'en demeure pas moins que beaucoup de lauréats qui ont trouvé un autre emploi ne se signalent pas et restent inscrits sur la liste d'aptitude, alors qu'ils ne sont plus disponibles, ce qui tend à surestimer ce phénomène.

S'agissant des missions facultatives, la Cour observe que les centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme ont invoqué l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, pour développer ces missions et que les prestations proposées relèvent dans une certaine mesure du marché concurrentiel.

Nous prenons acte du constat de la Cour.

La Cour recommande toutefois de préciser la rédaction de l'article 25 de la loi n° 84-53, afin de mieux définir les missions facultatives que les centres de gestion peuvent exercer. Nous estimons que les missions effectivement exercées par les centres de gestion et qui ne devraient pas l'être (assistance à archivage communal, conseil juridique autre que statutaire, assistance informatique) ne trouvent pas leur explication dans une rédaction peu précise de cet article qui semble d'ores et déjà laisser peu de marge d'interprétation.

Ensuite, la Cour relève que le financement actuel des centres de gestion conduit à la constitution d'excédents. Le taux mentionné au quatrième alinéa de l'article 22 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est un taux maximum fixé à 0,80 %, qui est voté par les membres des conseils d'administration des centres de gestion. Le conseil d'administration d'un centre de gestion, composé de représentants des élus locaux, a ainsi compétence pour décider de la modulation de ce taux. Les centres de gestion disposent, dès lors, de tous les outils juridiques pour fixer leurs besoins financiers et participer à l'effort de maîtrise des finances publiques.

Pour améliorer l'information des membres du conseil d'administration, le Gouvernement ne serait pas opposé à proposer au législateur une présentation obligatoire, par le président du centre de gestion, avant l'examen du budget, d'un rapport sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la gestion de la dette. Ce rapport devrait être également transmis aux collectivités affiliées et adhérentes au centre de gestion. Des dispositions similaires sont déjà inscrites à l'article 30 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, pour les collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale.

La Cour estime que l'une des pistes envisageables pour adapter le financement des centres de gestion à leurs besoins pourrait être sa déconnexion de la masse salariale. Cette piste doit faire l'objet d'une étude complémentaire, afin d'éviter la mise en œuvre d'une procédure trop complexe et déstabilisante pour les centres de gestion.

S'agissant des autres observations de la Cour relatives aux modalités de financement des centres de gestion, nous sommes favorables aux recommandations formulées et, notamment, à l'instauration nécessaire d'une comptabilité analytique performante.

Enfin, la Cour évoque un échelon départemental de moins en moins pertinent pour les centres de gestion. Une réflexion sur l'évolution de l'organisation territoriale des centres de gestion devra être conduite dans le cadre de la réforme territoriale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AIN

Après en avoir pris connaissance, je crois devoir vous apporter quelques précisions relatives aux missions exercées par le Département de l'Ain en matière d'archives communales. Ces missions consistent en :

- une mission obligatoire : l'accueil, en dépôt, des archives communales centenaires des communes de moins de 2 000 habitants (art. L. 212-11 du code du patrimoine) ;

- une mission facultative, assurée gracieusement, du fait des capacités d'expertise existant aux archives départementales et du rôle d'interlocuteur privilégié du Département pour les missions dévolues aux Communes le conseil apporté aux collectivités pour la bonne gestion de leurs archives (assuré par des visites sur place, par écrit et par téléphone) et l'aide au financement des opérations de classement et de restauration (délibération du conseil général de l'Ain du 24 octobre 2011) ;

- une mission spécifique, le contrôle scientifique et technique assuré par l'État, sous l'autorité du préfet et de la ministre de la Culture, par les deux agents de l'État mis à disposition du président du conseil général (le directeur et le chargé d'études documentaires) ; conformément à l'article R. 212-3 du code du patrimoine, ce contrôle "porte sur les conditions de gestion, de collecte, de sélection et d'élimination ainsi que sur le traitement, le classement, la conservation et la communication des archives. Il est destiné à assurer la sécurité des documents, le respect de l'unité des fonds et de leur structure organique, la qualité scientifique et technique des instruments de recherche, la compatibilité des systèmes de traitement et la mise en valeur du patrimoine archivistique".

Ainsi, si le centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain a créé un service destiné à assurer une mission d'archivage de ses communes membres, ces missions sont accomplies indépendamment de celles, obligatoires, que conduit le Département de l'Ain, qui ne fournit aucune prestation de service consistant à intervenir gracieusement dans les 419 communes de l'Ain pour traiter leurs archives.

Au-delà des missions exercées telles que décrites ci-dessus, le Département de l'Ain n'a pas l'intention d'apporter d'autres services aux communes en matière d'archives communales, même à titre payant.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE L'AIN

Concernant une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 : Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des Centres de gestion (mutualisation en matière de promotion interne, gestion des instances paritaires, de la carrière...). Ces établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration qui les contrôle, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Conçus initialement pour la gestion des personnels, d'autres missions leur ont été confiées afin d'accroître la mutualisation entre collectivités affiliées et de pallier les inégalités entre les territoires. Certaines compétences sont listées très précisément par la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, compétences en matière d'emploi, etc...) ; d'autres le sont plus largement, comme celles prévues à l'article 25 (1^{er} et 2^{ème} alinéas) qui permet aux centres de gestion de mettre à disposition des collectivités qui le demandent, des agents en vue notamment « d'assurer des missions temporaires ».

Selon le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et missions des centres de gestion et du CNFPT (6 juin 2014 - page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement de missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas entièrement de soi.

La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles ces mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de l'article 61) sont possibles, les Centres de gestion et leurs affiliés ont défini les formes de mutualisation utiles à ces derniers. L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007, permettait d'ailleurs aux Centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ».

Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, parfois depuis de nombreuses années, dans le contexte actuel de recul des services de l'État.

S'agissant de l'archivage, 43 centres de gestion proposent aujourd'hui cette mission et permettent aux collectivités de disposer d'archivistes diplômés et compétents, afin d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives.

Le Code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités, pour traiter les fonds appartenant à ces dernières. Les archives départementales, responsables du contrôle scientifique et technique, font ainsi toute confiance aux archivistes des Centres de gestion pour ce traitement.

S'agissant du conseil juridique, sur la question du respect du droit de la concurrence, la mutualisation entre collectivités est désormais reconnue au niveau communautaire (CJCE, 9 juin 2009, C 480/06, Commission c/ Allemagne) et organisée par le droit national. Ce principe ayant présidé à la création des Centres de gestion, les auteurs du rapport récent de l'IGA sur ces établissements (page 44) considèrent, au regard de la théorie du « in house », que les collectivités peuvent se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel aux prestations des centres de gestion.

S'agissant enfin des « prix pratiqués », les mises à disposition proposées par les Centres de gestion sont financées par convention ou par cotisation additionnelle (articles 25 alinéa 3 et 22 7ème alinéa). Leurs coûts sont mutualisés entre les collectivités qui le demandent et correspondent aux frais de personnel et de fonctionnement engagés par les centres de gestion pour répondre aux besoins. En effet, les centres de gestion n'ont pas comme finalité la recherche d'un bénéfice, à la différence d'une entreprise. Que ces coûts soient attractifs devrait, en ces temps de crise des finances publiques, être souligné et encouragé par les organismes de contrôle budgétaire.

Concernant une surestimation systématique des dépenses : comme mon prédécesseur, l'a indiqué à la chambre régionale des comptes dans sa réponse au rapport définitif, nous nous inscrivons en faux à l'appréciation de la Cour qui considère qu'il y a eu une « surestimation générale des différents postes du budget » ; alors que seul le compte 6561 « Remboursement des décharges d'activité syndicale » a pu servir de variable d'ajustement avec cette nuance, exposée au magistrat lors de son contrôle, que si chacune des organisations syndicales représentatives avait été en mesure de mettre en œuvre l'intégralité des décharges auxquelles elle avait droit, les sommes inscrites au compte 6561 auraient été nécessaires pour couvrir ces dépenses.

L'augmentation du fond de roulement au cours du mandat a permis de pallier à la fois à un besoin d'investissement (aménagement de nouveaux locaux au sein de la Maison des communes au même titre que les centres de gestion du Puy-de-Dôme, de la Haute-Savoie et du Rhône) mais aussi d'anticiper d'éventuelles difficultés liées à la montée en charge de l'activité ; celles-ci n'ont d'ailleurs pas manqué de se présenter en 2013.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE L'ARDÈCHE

I- les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions.

Une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 : Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des Centres de gestion (mutualisation en matière de promotion interne, gestion des instances paritaires, de la carrière ...). Ces établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration qui les contrôle, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Conçus initialement pour la gestion des personnels, d'autres missions leur ont été confiées afin d'accroître la mutualisation entre collectivités affiliées et de pallier les inégalités entre les territoires. Certaines compétences sont listées très précisément par la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, compétences en matière d'emploi,...) ; d'autres le sont plus largement, comme celles prévues à l'article 25 qui permet aux Centres de gestion de mettre à disposition des collectivités qui le demandent, des agents en vue notamment « d'assurer des missions temporaires ».

La Cour évoque des risques financier et juridique dans le cadre du recrutement de contractuels affectés à des missions de remplacement auprès des collectivités ; or, l'expérience du centre de gestion de l'Ardèche démontre que ces remplacements permettent aux agents d'accéder à la fonction publique territoriale au terme d'un ou plusieurs remplacements (durée moyenne d'emploi par le CDG estimée à 2 ans) ; de fait, le centre de gestion est en constante recherche d'agents pour pallier au départ de ces contractuels tout en ayant la satisfaction d'avoir permis à des personnes sans emploi d'intégrer la FPT après un passage au sein de ce service.

Selon le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et missions des Centres de gestion et du CNFPT (6 juin 2014 - page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement de missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas entièrement de soi.

La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles ces mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de l'article 61) sont possibles, les centres de gestion et leurs affiliés ont défini les formes de mutualisation utiles à ces derniers. L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007, permettait d'ailleurs aux centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ».

Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, parfois depuis de nombreuses années, dans le contexte actuel de recul des services de l'État.

S'agissant de la mutualisation des emplois aidés, effectivement, le centre de gestion de l'Ardèche a répondu, en 2013, à la demande de l'État qui a souhaité lui en confier la gestion : emplois d'avenir mutualisés sur 2 collectivités. Il convient de souligner que les emplois d'avenir sont des emplois à temps complet. Les dispositions relatives au prêt de main d'œuvre sont appliquées, conformément à la circulaire du 30 juillet 2013. Le principe d'égal accès aux dispositifs d'insertion des jeunes sans emploi pour les petites collectivités, rappelons-le financés par l'argent public, a prévalu et c'est pour cette raison que le centre de gestion de l'Ardèche, sur demande de l'État, a accepté de s'engager dans cette gestion et ce sans aucune contrepartie financière. À ce jour, les conventions signées entre le centre de gestion et les collectivités/EPCI concernés se déroulent tout à fait normalement et à la satisfaction de tous. Les coûts liés au salarié sont facturés aux collectivités, déduction faite du remboursement de l'État. Le centre de gestion étant invité aux réunions du comité de pilotage des emplois d'avenir qui se tiennent tous les mois en Préfecture, si une difficulté devait survenir, les parties signataires à la convention seraient à même de réagir rapidement.

S'agissant de l'archivage, il y a une réelle demande de la part des collectivités auprès des centres de gestion, et pour preuve : 43 centres de gestion proposent aujourd'hui cette mission et permettent aux collectivités de disposer d'archivistes diplômés et compétents, afin d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives.

Le Code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités, pour traiter les fonds

appartenant à ces dernières. Les archives départementales, responsables du contrôle scientifique et technique, font ainsi toute confiance aux archivistes des centres de gestion pour ce traitement.

S'agissant du conseil juridique et de l'assistance informatique, sur la question du respect du droit de la concurrence, la mutualisation entre collectivités est désormais reconnue au niveau communautaire (CJCE, 9 juin 2009, C-480/06, Commission c/ Allemagne) et organisée par le droit national. Ce principe ayant présidé à la création des centres de gestion, les auteurs du rapport récent de l'IGA sur ces établissements (page 44) considèrent, au regard de la théorie du « in house », que les collectivités peuvent se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel aux prestations des Centres de gestion.

Ainsi, et ne pouvant créer un service « expertise juridique statutaire » du fait du faible nombre de dossiers à traiter, et suite à parution de la loi du 12 mars 2012, le centre de gestion de l'Ardèche a adhéré immédiatement à la proposition de convention pour l'expertise juridique statutaire qui lui a été proposée par le centre de gestion du Rhône.

II - un financement aboutissant à la constitution d'excédents.

S'agissant des « prix pratiqués » pour les missions facultatives, les mises à disposition proposées par les centres de gestion sont financées par convention ou par cotisation additionnelle (articles 25 alinéa 3 et 22 7ème alinéa). Leurs coûts sont mutualisés entre les collectivités qui le demandent et correspondent aux frais de personnel et de fonctionnement engagés par les centres de gestion pour répondre aux besoins. En effet, les centres de gestion n'ont pas comme finalité la recherche d'un bénéfice, à la différence d'une entreprise. Que ces coûts soient attractifs devrait, en ces temps de crise des finances publiques, être souligné et encouragé par les organismes de contrôle budgétaire.

S'agissant d'une accumulation injustifiée de réserves, le montant des réserves apparaissant sur le tableau ne correspond plus à ce jour à la réalité du centre de gestion de l'Ardèche.

Le centre de gestion de l'Ardèche n'a pas entendu thésauriser sur le dos des collectivités ardéchoises. Certes, il a dégagé pendant plusieurs années un excédent de fonctionnement qui, contrairement aux communes, n'a pas été affecté immédiatement en investissement au titre de l'autofinancement de travaux à venir. Il s'agissait d'une volonté affirmée des différents conseils d'administration des mandats précédents pour permettre aux services du centre de gestion de s'installer dans des locaux leur permettant d'exercer leurs missions dans des conditions correctes.

Pour information, actuellement 12 agents se partagent 170 m² dont 35 m² de salle de réunion. Dès 2009, les démarches ont été entreprises pour rechercher un terrain et y construire les nouveaux locaux ; ce programme de construction est en voie d'achèvement, l'emménagement étant prévu pour le 1^{er} trimestre 2015. Au vu du contexte économique, lorsqu'a été souscrit l'emprunt en 2013, et sans cette marge d'autofinancement, on ne peut préjuger de l'issue qui aurait été réservée par les banques à une demande de recherche de fonds.

De plus, afin de confirmer l'engagement pris devant la Chambre régionale des Comptes, le centre de gestion de l'Ardèche a revu le taux de sa cotisation obligatoire pour 2014, le ramenant de 0,80 % à 0,75 % ; pour 2015, le statut quo a été maintenu en raison d'un manque de visibilité sur le montant total réellement encaissé avec ce taux de cotisation à 0,75 %, mais aussi en l'attente de connaître les réels frais de fonctionnement dans les nouveaux locaux. Pour autant, le centre de gestion de l'Ardèche est parfaitement conscient qu'il doit également participer à l'effort d'économies budgétaires demandé par l'État aux collectivités.

III - un cadre territorial trop étroit.

S'agissant du constat d'évolution des centres de gestion, il est partagé. Les centres de gestion de Rhône Alpes ont démontré leur volonté de travailler ensemble par la mutualisation de services, mutualisation qui peut s'opérer entre tous les centres de gestion de la région ou au contraire entre deux, voire trois centres de gestion. Ainsi, depuis plusieurs années, le centre de gestion de la Drôme met à disposition du centre de gestion de l'Ardèche son service de médecine professionnelle.

Si le projet de loi NOTRe devait être adopté en l'état et de fait redessiner le paysage territorial, le centre de gestion de l'Ardèche ne partage pas votre avis concernant une évolution régionale pour les centres de gestion. Ceux-ci ont démontré qu'ils savaient mutualiser et ce sans attendre comme les EPCI qu'une obligation de schéma de mutualisation intervienne. Les réunions des instances dirigeantes leur permettent d'évoquer régulièrement l'évolution de cette mutualisation. Si les moyens législatifs sont donnés aux centres de gestion pour intervenir dans leur cœur de métiers auprès de l'ensemble des collectivités notamment pour l'emploi, le secrétariat des instances médicales et l'hygiène et la sécurité tel que le préconise le rapport IGA, mais aussi pour l'exercice des missions facultatives qu'ils exercent afin de répondre aux fortes demandes de leurs collectivités, l'échelon départemental demeure et demeurera le plus pertinent.

Le vécu des élus ardéchois, eu égard à l'organisation administrative de l'établissement de formation de leurs fonctionnaires territoriaux (antenne Drôme-Ardèche située dans la Drôme), est un bon exemple qui a conduit à éloigner les fonctionnaires de la formation ; contrairement à ce qui est entendu, les fonctionnaires territoriaux ardéchois n'ont pas un accès égal à la formation tout comme leurs collègues des autres départements, d'une part en raison du contexte géographique du département et d'autre part des moyens de transports en commun qui existent. Votre proposition conduirait, une fois de plus, à renforcer cette inégalité entre fonctionnaires territoriaux d'un département à un autre.

Le centre de gestion de l'Ardèche s'interroge sur les économies financières immédiates, voire même à court terme, qui pourraient être réalisées dans le cadre d'une régionalisation, et contribuant ainsi au redressement de manière colossale des finances de l'État.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA DRÔME

Tout d'abord il semble indispensable de préciser la position historique prise par le nouveau conseil d'administration élu le 11 juillet dernier qui a souhaité baisser considérablement les cotisations obligatoires la ramenant de 0,80 % à 0,70 %. Il s'agit là d'un engagement politique visant à accompagner l'effort considérable réalisé déjà par les collectivités territoriales engagées dans la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires, certaines depuis 2013. C'est également une anticipation quant aux baisses des dotations 2015 annoncées par le Gouvernement.

Ensuite nous proposerons d'illustrer nos commentaires, communs à l'ensemble des CDG Rhône-Alpes, par un volet opérationnel décidé par les nouveaux administrateurs du centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Drôme.

Accompagnement dans l'organisation des collectivités locales par le CDG26.

Le CDG26 souhaite répondre aux sollicitations, nombreuses de la part notamment des nouveaux élus Drômois, en les accueillant, autant que de besoin dans les locaux du Centre à Bourg-les-Valence. Lors de ces rencontres individualisées et personnalisées diverses problématiques sont abordées (organisationnelles, ou fonctionnelles). Le CDG 26 souhaite se positionner comme « institution ressource » pour cet accompagnement.

Ces rencontres personnalisées croisent le volet juridique, statutaire, hygiène et sécurité et médical... En effet au cours de ces réunions de travail, toutes les compétences, les expertises constituant le cœur de métier du Centre sont mobilisées afin d'alimenter la réflexion des élus et des cadres territoriaux faisant face à une situation complexe.

Une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 : Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des centres de gestion (mutualisation en matière de promotion interne, gestion des instances paritaires, de la carrière...). Ces établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration qui les contrôle, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Conçus initialement pour la gestion des personnels, d'autres missions leur ont été confiées afin d'accroître la mutualisation entre collectivités affiliées et de pallier les inégalités entre les territoires. Certaines compétences sont listées très précisément par la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, compétences en matière d'emploi, ...) ; d'autres le sont plus largement, comme celles prévues à l'article 25 (le 1^{er} et 2^{ème} alinéas) qui permet aux centres de gestion de mettre à disposition des collectivités qui le demandent, des agents en vue notamment « d'assurer des missions temporaires ».

Selon le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et missions des centres de gestion et du CNFPT (6 juin 2014 - page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement de missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas entièrement de soi.

La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles ces mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de l'article 61) sont possibles, les Centres de gestion et leurs affiliés ont défini les formes de mutualisation utiles à ces derniers. L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007, permettait d'ailleurs aux centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ».

Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, parfois depuis de nombreuses années, dans le contexte actuel de recul des services de l'État.

En ce qui concerne le conseil juridique et l'assistance informatique, sur la question du respect du droit de la concurrence, la

mutualisation entre collectivités est désormais reconnue au niveau communautaire (CJCE, 9 juin 2009, C-480/06, Commission cf Allemagne) et organisée par le droit national. Ce principe ayant présidé à la création des centres de gestion, les auteurs du rapport récent de l'IGA sur ces établissements (page 44) considèrent, au regard de la théorie du « in house », que les collectivités peuvent se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel aux prestations des centres de gestion. S'agissant enfin des « prix pratiqués », les mises à disposition proposées par les centres de gestion sont financées par convention ou par cotisation additionnelle (articles 25 alinéa 3 et 22 7ème alinéa). Leurs coûts sont mutualisés entre les collectivités qui le demandent et correspondent aux frais de personnel et de fonctionnement engagés par les centres de gestion pour répondre aux besoins. En effet, les centres de gestion n'ont pas comme finalité la recherche d'un bénéfice, à la différence d'une entreprise. Que ces coûts soient attractifs devrait, en ces temps de crise des finances publiques, être souligné et encouragé par les organismes de contrôle budgétaire.

Un service de remplacement au centre de gestion de la Drôme apprécié des élus locaux

Le service de remplacement contribue à la continuité et à la qualité du service public grâce à une mise à disposition de personnels compétents immédiatement opérationnels. Ces agents itinérants sont affectés sur des missions temporaires auprès des collectivités territoriales ou établissements publics. Le pourtour d'intervention porte aussi bien sur des métiers administratifs que techniques : comptabilité/paie, accueil, état-civil, urbanisme, mais aussi les métiers de l'animation, depuis 2013, du fait de la réforme des nouveaux rythmes scolaires.

Le service de remplacement simplifie les démarches des employeurs territoriaux :

- rechercher l'agent ;*
- rédiger le contrat, la convention à partir de la fiche de mission, des formalités de recrutement ;*
- préparer la paye et l'envoi du bulletin ;*
- gérer les congés (maladie, maternité) les accidents du travail ;*
- établir le certificat de travail accompagné de l'attestation Pôle Emploi en fin de contrat.*

La Cour dans son analyse méconnaît l'aspect « anxiogène » des élus, des secrétaires de mairie appelés à faire face aux absences inopinées des agents au sein de leur collectivité.

Ce service, en place au CDG26 depuis décembre 2012, ne cesse d'être sollicité. Pour y répondre le CDG26 organise des sélections en lien avec les nombreuses candidatures reçues. Il propose aux candidats un plan de formation en partenariat avec le CNFPT. Il est à noter que le Cap Emploi Drôme Ardèche ainsi que les missions locales sont également associés à cette démarche.

Quelques chiffres marquants de 2012 à 2014 pour illustrer cette démonstration :

- Sur les 30 agents itinérants, 17 ont reçu une formation initiale par le CNFPT, les autres étaient des fonctionnaires sur des temps incomplets ou des retraités ;*
- 3 agents bénéficient de la reconnaissance « Travailleur Handicapé » 31 collectivités ont fait appel à ce service ;*
- 9 agents itinérants ont été recrutés comme stagiaires et ont intégré la FPT ;*
- 5 personnes ont été recrutées dans le secteur privé, 4 avaient préalablement réalisés des remplacements au sein de collectivités.*

Force est de constater que cette « mise en relation » entre le CDG26 et les collectivités favorise des recrutements en directs. De ce fait le CDG de la Drôme contribue, à la hauteur de ses moyens, à lutter contre le chômage (important en Drôme) tout en promouvant les métiers territoriaux.

Certes il s'agit d'une «petite» contribution » mais elle contribue à accompagner des personnes privées d'emploi.

Le taux de chômage en Drôme est au 2ème trimestre 2014 de 10.7 %, le CDG26 fait son travail à son niveau en montrant l'exemple. En cette période difficile, nous aurions souhaité que la Cour aille au-delà des seuls textes en encourageant ces initiatives.

Le service Archive du centre de gestion de la Drôme.

La notoriété du service Archivage au sein du CDG26 est assez révélatrice lorsque l'on étudie l'évolution des adhésions ainsi que les journées travaillées au service des collectivités Drômoises.

Ce service est composé de 4 attachés de conservation du patrimoine, représentant 3,6 ETP. Afin d'appréhender le volume de travail généré on peut souligner que ce service intervenait en 2014 auprès de 89 communes, elles seront 92 en 2015, enfin la moyenne des journées travaillées est de 700 jours /an (source 2014 et projection 2015)

Les interventions des archivistes du CDG26 sont particulièrement complètes. Lors de celles-ci nos collaborateurs peuvent prendre en charge la formation, la collecte, l'organisation, la communication mais aussi la conservation et le classement des différents fonds d'archives.

Pour 2016 et 2017 nous enregistrons déjà des demandes.

Il convient de souligner que les archivistes du CDG26 hautement formés (Bac + 5) offre un service de très haute qualité, assurant une réelle continuité de service gérant les documents ; de leur création à leur archivage. En cela nos collaborateurs ne sont pas un personnel occasionnel, intervenant exceptionnellement mais sont perçus comme des personnes ressources, sollicitées pour l'organisation générale et permanente du travail dans les collectivités.

Ce service archivage est au service des communes et des établissements, outre son savoir-faire reconnu, il fait preuve d'une flexibilité permettant d'harmoniser les missions en fonction des nécessités et des demandes des collectivités (cet aspect est vraiment spécifique au travail des archivistes itinérants dans les centres de gestion).

Même si la Cour souligne que le service Archivage du CDG 26 n'est pas une obligation pouvant être aisément confié, qui plus est, gratuitement, auprès des Archives Départementales, il semble bien que la réalité soit tout autre.

La Cour semble sous-estimer la réalité du territoire Drômois, les Archives Départementales de ce département n'ont plus les moyens d'assurer des missions « archives » auprès des communes. De plus le Code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités, pour traiter les fonds appartenant à ces dernières.

Le Centre de gestion de la Drôme a le sentiment de répondre aux attentes des collectivités, d'apporter une participation active en terme de solution du fait d'une proximité reconnue grâce à une valeur ajoutée pertinente.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA LOIRE

I - Les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions

Concernant une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 : Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des centres de gestion (mutualisation en matière de promotion interne, gestion des instances paritaires, de la carrière...). Ces établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration qui les contrôle, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Conçus initialement pour la gestion des personnels, d'autres missions leur ont été confiées afin d'accroître la mutualisation entre collectivités affiliées et de pallier les inégalités entre les territoires. Certaines compétences sont listées très précisément par la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, compétences en matière d'emploi, ...); d'autres le sont plus largement, comme celles prévues à l'article 25 (1^{er} et 2^{ème} alinéas) qui permet aux centres de gestion de mettre à disposition des collectivités qui le demandent, des agents en vue notamment « d'assurer des missions temporaires ».

Selon le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et missions des centres de gestion et du CNFPT (6 juin 2014 – page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement de missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas entièrement de soi.

La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles ces mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de l'article 61) sont possibles, les Centres de gestion et leurs affiliés ont défini les formes de mutualisation utiles à ces derniers. L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007, permettait d'ailleurs aux Centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ».

Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, parfois depuis de nombreuses années, dans le contexte actuel de recul des services de l'État.

Concernant l'assistance à l'archivage communal, 43 centres de gestion proposent aujourd'hui cette mission et permettent aux

collectivités de disposer d'archivistes diplômés et compétents, afin d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives.

Le Code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités, pour traiter les fonds appartenant à ces dernières. Les archives départementales, responsables du contrôle scientifique et technique, font ainsi toute confiance aux archivistes des Centres de gestion pour ce traitement.

Concernant Le conseil juridique, l'assistance informatique et la prestation d'autres services relevant du marché concurrentiel, sur la question du respect du droit de la concurrence, la mutualisation entre collectivités est désormais reconnue au niveau communautaire (CJCE, 9 juin 2009, C-480/06, Commission c/Allemagne) et organisée par le droit national. Ce principe ayant présidé à la création des centres de gestion, les auteurs du rapport récent de l'IGA sur ces établissements (page 44) considèrent, au regard de la théorie du « in house », que les collectivités peuvent se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel aux prestations des centres de gestion. Il faut noter que notre établissement souhaitant proposer dans le cadre de l'évolution réglementaire de 2012 cette assistance juridique, (à l'instar du CDG de l'Ain) a conventionné avec le CDG du Rhône plutôt que de développer un service en interne. Toutes les collectivités non affiliées du fait de leur adhésion volontaire au « bloc insécable » en bénéficient.

II - Un financement aboutissant à la constitution d'excédents

Concernant le tableau n° 1 - principaux indicateurs financiers des centres de gestion examinés, les chiffres de 2012 concernant les agents gérés, sont erronés : il faut indiquer 7 018 agents et non 5 142.

Concernant des missions non financées par des ressources affectées, s'agissant enfin des « prix pratiqués », les mises à disposition proposées par les centres de gestion sont financées par convention ou par cotisation additionnelle (articles 25 alinéa 3 et 22 7^{ème} alinéa). Leurs coûts sont mutualisés entre les collectivités qui le demandent et correspondent aux frais de personnel et de fonctionnement engagés par les centres de gestion pour répondre aux besoins. En effet, les centres de gestion n'ont pas comme finalité la recherche d'un bénéfice, à la différence d'une entreprise. Que ces coûts soient attractifs devrait, en ces temps de crise des finances publiques, être souligné et encouragé par les organismes de contrôle budgétaire.

Concernant une accumulation injustifiée de réserves, celle-ci résulte de plusieurs facteurs qui se sont cumulés au cours des deux derniers mandats.

La gestion prudentielle de l'équipe de direction a généré des positions très rigoureuses en termes de projection budgétaire : inscription systématique en dépenses prévisionnelles de la totalité des décharges syndicales et autorisations spéciales d'absence pouvant être utilisée et remboursée. Or jusqu'à présent les remboursements sollicités par les employeurs n'ont jamais atteint le niveau des prévisions, ce qui a entraîné année après année des excédents.

De plus les participations financières des collectivités non affiliées ou non conventionnées, ayant soit contractualisé, ou soit recruté des lauréats des listes d'aptitude des concours, ont généré des recettes exceptionnelles, car la quasi-totalité des sommes dues ont été récupérées.

Conjointement, des investissements ont plusieurs fois été différés au vu de l'évolution de l'établissement. Ces éléments ont permis de dégager un excédent pour chaque exercice comptable au cours de ces dernières années.

Le cumul constaté est notoirement excessif, il est cohérent d'en tirer la conséquence sur les cotisations futures. Le conseil d'administration a voté la minoration du taux plafond. Ainsi, dès le budget 2015 le taux de cotisation s'établira à 0,75 % au lieu de 0,80 %.

III – Un cadre territorial trop étroit

Concernant des perspectives ouvertes par la réorganisation territoriale, à ce jour il est possible d'affirmer sur notre territoire que la mutualisation est effective sur l'ensemble des collectivités gérées ; de fait les plus importantes permettent aux plus petites d'en bénéficier. Les regroupements pressentis, au sein des établissements publics intercommunaux, peuvent en mutualisant les personnels dépasser aisément les seuils actuels d'affiliation. Or, en fragilisant de manière notoire les finances des centres départementaux de gestion, ceux-ci ne pourront plus maintenir l'actuel niveau de prestation, ni assurer leur objectif principal de mise en œuvre uniforme du statut.

Parallèlement, penser que les nouvelles intercommunalités qui peuvent atteindre une taille critique, puissent être un échelon pertinent pour assumer certains aspects de la gestion des agents de leurs communes membres, consiste à introduire des iniquités possibles entre tous les agents de la fonction publique territoriale.

C'est pourquoi, l'adhésion de toutes les collectivités du département à un bloc insécable rénové semble une des solutions réaliste pour maintenir l'objectif précédemment évoqué.

Un large consensus existe et le rapport 2014 des inspectrices générales de l'administration la parfaitement résumé : pour une cotisation minorée, l'ensemble des collectivités et établissements publics dans le ressort territorial du CDG, lui confieront la gestion de l'hygiène et sécurité, de la santé au travail, de la protection sociale complémentaire, des concours et examens, des secrétariats de la commission de réforme et du comité médical, ainsi que la gestion de la bourse de l'emploi et de la mobilité.

Au-delà de ce bloc insécable, dans la limite du taux actuel de 0,80 %, les collectivités et établissements publics réglementairement affiliés bénéficieront des autres prestations obligatoires décrites par la loi 84-53 du 26 janvier 1984, à savoir : le dialogue social ; les instances paritaires ; les assistances au recrutement et un accompagnement individuel à la mobilité des agents hors de leur collectivité, juridique statutaire, au recours administratif préalable, à la fiabilisation des comptes de droits ; à la mise à disposition par convention de personnel de remplacement et à d'autres formes de prestations accessoires autorisées par la réglementation.

Néanmoins, dans un souci de renforcement de la réorganisation territoriale qui tienne compte de manière aussi prégnante de la nécessaire proximité du CDG avec ses interlocuteurs locaux, et de l'impérieuse nécessité de s'intégrer dans un schéma d'amélioration des coûts publics, le centre de gestion devrait par contractualisation apporter la preuve concernant le bloc insécable des démarches de mutualisation retenues.

Exemples :

- *les conventions d'organisation des concours et examens professionnels au titre de la région Rhône-Alpes et Auvergne, selon le niveau du concours un seul CDG organisateur ou trois CDG sur le territoire correspondant au découpage de l'éducation nationale, ou pour d'autres concours à large spécialité, chacun des 12 CDG se répartissant une ou plusieurs spécialités ;*
- *l'assistance juridique pouvant être réalisée du fait des moyens existants par un « chef de file » comme le CDG69, proposant un abonnement à l'assistance juridique pour tous les CDG de Rhône-Alpes (convention signée dès 2014 par le CDG de la Loire et celui de l'Ain), ou les abonnements à la base de données juridique du CIG Versailles, chaque collectivité ayant droit à consulter celle-ci, la prise en charge financière étant réalisée par le CDG.*

La conférence régionale sur l'emploi qui existe en Rhône-Alpes depuis l'année où celle-ci a été rendue obligatoire par les textes et pour laquelle le CDG42 a toujours été partie prenante dans le recueil et l'actualisation des données, et selon les termes abordés en étant co-acteurs des ateliers.

Cette manière de procéder par volontarisme pourra permettre des contractualisations variables qui tiennent compte des réalités, diversités et savoir-faire acquis sur nos territoires, à contrario ne croire que la solution ne consisterait qu'à créer treize centres de gestion en France avec des antennes départementalisées, ne peut être qu'une approche erronée de nos fonctions et de la juste appréciation de nos missions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DU BAS-RHIN

Préalablement, je vous rends attentif au fait que lors du contrôle des comptes et de la gestion du centre de gestion du Bas-Rhin par la Chambre régionale des Comptes (conclusions définitives du 8 novembre 2013) aucune observation n'avait été formulée sur la création et la gestion du service de mise à disposition d'archivistes auprès des collectivités et établissements affiliés.

Néanmoins, vos observations portent :

- d'une part, sur la légalité de la création du service d'archivistes au regard des dispositions de l'article 25 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ;

- d'autre part, sur la légitimité de ses missions au regard des compétences détenues en la matière par les Archives départementales, et nécessitent les éléments de réponse suivants de notre part.

I. Sur l'interprétation extensive des missions facultatives du centre de gestion du Bas-Rhin issues de l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 :

Le centre de gestion du Bas-Rhin a créé le 1er janvier 1992, à la demande de ses collectivités et établissements affiliés, le service d'archivistes itinérants afin de leur apporter conseil et assistance dans l'exercice de leurs tâches et responsabilités leur incombant dans le cadre de la gestion et de la conservation de leurs archives communales.

Cette création est intervenue en application des dispositions de l'article 25 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 dans sa rédaction de l'époque dont les termes permettaient aux centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou des établissements ».

Dans sa rédaction actuelle, l'article 25 de la loi autorise les centres de gestion à « mettre des agents à disposition des collectivités et établissements publics qui le demandent en vue (...) d'assurer des missions temporaires ».

Il résulte de la stricte application de ces dispositions les constats suivants :

1) Le centre de gestion du Bas-Rhin a respecté la légalité statutaire lors de la création du service des archivistes itinérants en 1992, et a procédé à une bonne application des dispositions de l'article 25 en vigueur à cette date.

2) L'article 25 de la loi du 2 janvier 1984 est un outil juridique de mutualisation qui est spécifiquement réservé aux centres de gestion. Il consiste en la mise à disposition mutualisée de ressources humaines au service des collectivités et établissements publics affiliés, dérogeant au droit commun de la mise à disposition dans la fonction publique territoriale (article 61 et suivants de la loi du 26 janvier 1984). Il favorise l'accès à des expertises et compétences à temps partagé aux petites et moyennes collectivités que celles-ci ne pourraient s'assurer par leurs propres moyens du fait de leur faible attractivité, notamment sur des emplois à temps non complet.

3) Ni la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, ni ses textes d'application ne définissent le type de missions pour lesquelles les mises à disposition d'agents sont possibles ou lesquelles ne le seraient pas. Dans ces conditions, il n'est pas possible d'affirmer que le centre de gestion du Bas-Rhin a outrepassé et méconnu son domaine de spécialité, en créant et mettant à disposition des collectivités et établissements publics affiliés les agents qualifiés recrutés dans son service des archivistes itinérants.

4) Les services de mise à disposition des centres de gestion sont des services d'appui à la Gestion des Ressources Humaines des collectivités et établissements affiliés et participent à la bonne gestion de celles-ci par les autorités territoriales. Ces services ne sont pas seulement créés pour la seule gestion des Ressources Humaines des collectivités et établissements publics affiliés, ce qu'aucune des dispositions statutaire n'a jamais exigé des centres de gestion à ce jour, mais pour toutes missions en relevant, facilitant aux collectivités le règlement des

questions de gestion du personnel. Par conséquent, la nature même de ces missions les place pleinement dans le domaine de spécialité des centres de gestion, car elle facilite la cohésion et l'application du statut de la Fonction Publique Territoriale dans les collectivités et établissements affiliés.

5) Sans méconnaître le domaine de spécialité des centres de gestion centré sur l'unification du Statut de la Fonction Publique Territoriale et la gestion des carrières des fonctionnaires territoriaux, force est de constater que le législateur, à travers les réformes successives de la loi du 26 janvier 1984 a positionné les centres de gestion sur des compétences et des missions de mutualisation des services experts d'appui à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales qui ne répondent pas strictement au domaine de spécialité sus défini. À ce titre, la mise en place :

- des contrats d'assurance statutaire ;*
- d'accords cadres pour l'action sociale ;*
- de conventions de participation pour la protection sociale complémentaire ;*
- de services de médecine préventive ou de prévention des risques professionnels ;*
- ...*

sont autant de services facultatifs d'appui à la gestion mutualisée des ressources humaines des collectivités territoriales, au même titre que les services de mise à disposition du personnel.

Créés par le législateur, ils constituent autant de cadres légaux que les centres de gestion ont investis et mis en œuvre au profit des collectivités et établissements publics affiliés

6) Les centres de gestion et le CNFPT ont fait l'objet d'un rapport de l'IGA du 6 juin 2014 sur leur fonctionnement et l'organisation de leurs missions. Les observations et propositions de ce rapport n'ont pas donné lieu à une remise en cause des missions facultatives de mutualisation des centres de gestion en faveur de leurs collectivités et établissements affiliés. Par ailleurs, aucune interprétation stricte et limitative de l'article 25 de la loi du 26 novembre 1984 n'a été proposée par ce rapport qui conclut (recommandation n°9) sur la nécessité de clarifier les compétences des centres de gestion en leur conférant une clause de compétence générale en matière de ressources humaines, y compris le conseil en organisation.

7) Enfin, il convient de souligner que dans le contexte actuel de renforcement de l'intercommunalité, les centres de gestion en leur qualité d'établissements mutualisateurs de ressources et de moyens au service de leurs collectivités dans le domaine de la Gestion des Ressources Humaines, tiennent toute leur place dans l'environnement institutionnel de l'intercommunalité. Les contraintes financières qui vont par ailleurs peser lourdement sur les finances des collectivités territoriales dans les années à venir plaident également pour le renforcement des services mutualisés gérés de manière raisonnée et non inflationniste dans le cadre des missions de service public des institutions territoriales.

À ce titre, les bilans analytiques du service des archivistes itinérants du centre de gestion du Bas-Rhin démontrent cette gestion raisonnée, soucieuse du bon emploi des deniers publics et garante des équilibres financiers du fonctionnement de ce service

Tableau des résultats financiers du Service des Archivistes Itinérants 2010 – 2013

	2010	2011	2012	2013
Dépenses	137 931 €87	156 406 €76	133 855 €94	137 019 €23
Recettes	124 067 €80	166 777 €57	151 760 €01	151 728 €23
Résultats	-13 864 €07	10 370 €81	17 904 €07	14 709 €01

II. Sur la légitimité de l'intervention et des compétences du service des archivistes itinérants dans la gestion des archives communales

Les dispositions juridiques relatives à la gestion des archives communales sont régies par le Code du Patrimoine qui distingue sans ambiguïté les compétences respectives des services des Archives départementales et celles des collectivités territoriales

1) Les compétences des Archives départementales

L'article R. 212-49 du Code du Patrimoine dispose que « Le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives des collectivités territoriales, mentionné à l'article L. 212-10, est exercé dans les conditions définies aux articles R. 212-2, R. 212-3 et R. 212-4. »

L'article R. 212-4 de ce même code dispose que « Le contrôle scientifique et technique mentionné à l'article R. 212-3 est exercé sur pièces ou sur place par (...) »

4° Les directeurs des services départementaux d'archives et agents de l'État mis à disposition des collectivités territoriales dans la limite de

leurs circonscriptions géographiques, sauf en ce qui concerne les services d'archives dont ils ont la direction. (...) »

En application des dispositions précitées, les services des Archives départementales détiennent et exercent les compétences relevant du contrôle scientifique et technique des fonds d'archives communales.

2) Les compétences des collectivités territoriales

L'article L. 212-6 du Code du Patrimoine dispose que « Les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives. Elles en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur. Toutefois, les régions et la collectivité territoriale de Corse peuvent également confier la conservation de leurs archives, par convention, respectivement au service d'archives du département où se trouve le chef-lieu de la région ou de la collectivité territoriale de Corse. »

L'article L. 212-8 de ce même Code dispose que « Les services départementaux d'archives sont financés par le département. Ils sont tenus de recevoir et de gérer les archives des services déconcentrés de l'État ayant leur siège dans le département. Ceux-ci sont tenus de les y verser. Il en va de même des autres archives publiques constituées dans leur ressort ainsi que des archives que les communes sont tenues ou décident de déposer aux Archives départementales. Les services départementaux d'archives peuvent également recevoir des archives privées ».

En application des dispositions précitées, il apparaît clairement que la responsabilité de la gestion, de la conservation et de la mise en valeur des archives des collectivités territoriales est de la responsabilité des autorités territoriales, « conformément à la législation applicable en la matière sous le contrôle scientifique et technique de l'État » (article L. 212-10 du Code du Patrimoine)

Une réponse ministérielle publiée récemment au Journal Officiel Sénat du 30 octobre 2014 vient confirmer ce partage des compétences en disposant que « La responsabilité de la gestion et de la conservation de ces documents incombe aux maires, sous le contrôle technique et scientifique de l'État, à travers les directeurs des services départementaux d'archives. »

En conséquence, la mise en œuvre des dispositions précitées permet de conclure que :

- Les dispositions du Code du Patrimoine ne donnent pas compétence exclusive aux services des Archives départementales

d'intervenir pour la gestion et la conservation des archives des collectivités territoriales ;

- seules les collectivités territoriales sont responsables de ces missions sous le contrôle scientifique et technique des Archives départementales.

En conséquence, les collectivités territoriales peuvent se faire assister par tout service compétent d'appui et de conseil dans la réalisation de leurs missions relatives à la gestion des archives communales.

Le service des archivistes itinérants du Centre de Gestion du Bas-Rhin a par conséquent toute compétence dans ses actions d'intervention auprès des collectivités pour la gestion et la conservation de leurs fonds d'archives, en appui du personnel territorial en place qui ne disposent souvent :

- ni de la qualification nécessaire ;*
- ni du temps indispensable ;*
- à la réalisation de ces missions.*

L'appui du service des archivistes itinérants consiste en une assistance experte et mutualisée, facilitant aux collectivités territoriales qui ne pourraient à elles seules recruter et se procurer ces ressources, la gestion et la consultation de leurs archives dans les conditions réglementaires en vigueur. Dans le domaine très formalisé du récolement des archives municipales (arrêté interministériel du 31 décembre 1926), les archivistes du centre de gestion apportent une assistance experte permettant aux élus locaux de respecter leurs obligations en la matière.

Le travail du service des archivistes itinérants dans le Bas-Rhin s'effectue sous le contrôle scientifique et technique des Archives départementales avec lesquelles le service est en lien constant et rend compte de son travail par :

- un rapport d'activités à l'issue de chaque mission d'archivage ;*
- un rapport annuel d'activités destiné aux Archives de France qui permet de s'assurer du respect des normes archivistiques en vigueur.*

En conclusion générale, le Centre de Gestion du Bas-Rhin ne peut que confirmer que :

- D'une part, le service de mise à disposition en vue de l'assistance à l'archivage communal ;*
- a été créé en toute légalité ;*

- *exerce des missions répondant aux modalités d'organisation des services de mise à dispositions gérés par les centres de gestion et n'outrepasse pas leur domaine de spécialité ;*

- *est géré dans le souci de gestion saine et équilibrée que se doivent de respecter les services publics ;*

- *d'autre part, répond à travers ses compétences et son assistance aux collectivités territoriales aux exigences de gestion et de conservation des archives communales. Cette responsabilité n'incombe pas aux Archives départementales qui continuent à exercer leur contrôle scientifique et technique sur le travail des archivistes mis à disposition des collectivités par le centre de gestion, ces derniers justifiant des mêmes « capacités d'expertise que celles existant aux Archives départementales et du rôle d'interlocuteur privilégié (...) pour les missions dévolues aux communes » dans la gestion des ressources humaines et des carrières du personnel territorial.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DU HAUT-RHIN

À compter de 1985, le Centre de gestion du Haut-Rhin, comme une bonne part des centres de gestion, a créé un service de mise à disposition d'archivistes, conformément à l'article 25 de la loi 84 – 53 du 26 janvier 1984, qui précise que « les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ces collectivités et établissements. Ils peuvent mettre des agents à disposition des collectivités et établissements qui le demandent en vue d'assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles ou d'assurer des missions temporaires ou en cas de vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu. Ils peuvent également mettre des fonctionnaires à disposition des collectivités et établissements en vue de les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet. »

Ce service fait l'objet d'une facturation selon un tarif décidé par le Conseil d'administration du Centre de gestion.

Ledit service correspond à un véritable besoin des collectivités, le planning des interventions des archivistes mises à disposition l'atteste.

Le Centre de gestion est, à cet égard notamment, un outil de mutualisation performant, permettant à toutes les collectivités, et particulièrement les plus petites, de remplir à un coût mesuré leurs

obligations en matière de conservation des archives. Dans un esprit de solidarité, les frais de déplacement des archivistes du centre de gestion sont lissés et facturés à l'identique entre toutes les collectivités utilisatrices, afin de ne pas défavoriser les collectivités les plus éloignées du siège du centre de gestion.

La qualité du travail fourni est reconnue, tant par les collectivités que par le Service Départemental des Archives, avec lequel une collaboration étroite est établie tout au long de l'année.

Le Centre de gestion est le seul organisme en capacité d'assurer actuellement ce service, les Archives Départementales n'ayant pas, à ma connaissance, les ressources humaines disponibles pour proposer une telle prestation ni la compétence juridique, eu égard aux articles R 212-6 et suivants du Code du Patrimoine, qui dispose que « Les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives. Elles en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur. Toutefois, les régions et la collectivité territoriale de Corse peuvent également confier la conservation de leurs archives, par convention, respectivement au service d'archives du département où se trouve le chef-lieu de la région ou de la collectivité territoriale de Corse. »

Il me paraît par conséquent que cette activité, nécessaire et appréciée, va bien dans le sens de l'optimisation des moyens et des coûts, dans le respect des dispositions réglementaires et législatives en vigueur.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CENTRE DE GESTION DE
LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DU RHÔNE**

I - Une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984

Des missions facultatives devant en principe concerner les agents des collectivités et établissements :

Le CDG69 se félicite de ne pas avoir répondu favorablement aux injonctions des services de l'État (que confirme la Cour) concernant la gestion de contrats « emplois d'avenir ». Cela illustre, si besoin était, que les recommandations de l'État à un moment donné ne fondent pas toujours sa position et son contrôle à d'autres moments.

Des missions facultatives excédant dans la pratique les compétences des centres de gestion :

Concernant une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 :

Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des centres de gestion (mutualisation en matière de promotion interne, gestion des instances paritaires, de la carrière...). Ces établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration qui les contrôle, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Conçus initialement pour la gestion des personnels, d'autres missions leur ont été confiées afin d'accroître la mutualisation entre collectivités affiliées et de pallier les inégalités entre les territoires. Certaines compétences sont listées très précisément par la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, compétences en matière d'emploi,...) d'autres le sont plus largement, comme celles prévues à l'article 25 (1^{er} et 2^{ème} alinéas) qui permet aux centres de gestion de mettre à disposition des collectivités qui le demandent, des agents en vue notamment « d'assurer des missions temporaires ».

Selon le rapport de l'inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et les missions des Centres de gestion et du CNFPT (6 juin 2014 - page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement de missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas entièrement de soi.

La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles ces mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de

l'article 61) sont possibles, les centres de gestion et leurs affiliés ont défini les formes de mutualisation utiles à ces derniers. L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007, permettait d'ailleurs aux centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ».

Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, depuis de nombreuses années, dans le contexte actuel de recul des services de l'État.

S'agissant de l'archivage, 43 centres de gestion proposent aujourd'hui cette mission et permettent aux collectivités de disposer d'archivistes diplômés et compétents, afin d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives.

Le Code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités, pour traiter les fonds appartenant à ces dernières. Les archives départementales, responsables du contrôle scientifique et technique, font ainsi toute confiance aux archivistes des centres de gestion pour ce traitement.

S'agissant du conseil juridique non statutaire, sur la question du respect du droit de la concurrence, la mutualisation entre collectivités est désormais reconnue au niveau communautaire (CJCE, 9 juin 2009, C - 480/06, Commission c/ Allemagne) et organisée par le droit national. Ce principe ayant présidé à la création des centres de gestion, les auteurs du rapport récent de l'IGA sur ces établissements (page 44) considèrent, au regard de la théorie du « in house », que les collectivités peuvent se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel aux prestations des centres de gestion.

S'agissant enfin des « prix pratiqués », les mises à disposition proposées par les centres de gestion sont financées par convention ou par cotisation additionnelle (articles 25 alinéa 3 et 22 7ème alinéa). Leurs coûts sont mutualisés entre les collectivités qui le demandent et correspondent aux frais de personnel et de fonctionnement engagés par les centres de gestion pour répondre aux besoins. En effet, les centres de gestion n'ont pas comme finalité la recherche d'un bénéfice, à la différence d'une entreprise. Que ces coûts soient attractifs devrait, en ces temps de crise des finances publiques, être souligné et encouragé par les organismes de contrôle budgétaire.

La Cour parle d'un « marché concurrentiel où l'offre privée peut être abondante ». En ce cas, comment expliquer que 220 employeurs territoriaux du Rhône adhèrent à ce service facultatif. La seule et unique raison est que la mutualisation du coût de ces mises à disposition de

personnel apporte un conseil quotidien qu'aucune offre privée ne peut faire au coût réel de ce service (par exemple 161€/an pour les mairies de moins de 500 habitants). L'État nous affirme chaque jour que les collectivités locales ne sont pas sérieuses et trop dépensières. Or, lorsqu'elles s'unissent au niveau départemental pour minimiser des coûts, la Cour ne pense qu'à stigmatiser toutes ces aides qui ont fait leurs preuves depuis de nombreuses années, encore une fois sans qu'aucune coercition ou obligation ne pèsent sur les employeurs qui utilisent ce service, au bénéfice quasi exclusif des petites communes rurales isolées.

Une fois de plus, le centre de gestion ne fait que palier les carences de l'État et notamment de la Préfecture, cette dernière se trouvant démunie des moyens qui lui permettaient d'assurer ce rôle.

II. Un financement aboutissant à la constitution d'excédents

La Cour parle « des ressources abondantes, très supérieures à leur besoins ».

Comme le montre son tableau en page 11, en aucune manière le Centre de gestion du Rhône ne saurait être associé à cette affirmation. En effet, la Cour montre que les réserves de notre Centre s'élevaient à 48 jours en 2012 (contre 197 jours au niveau national). Précisons que celles-ci s'élèvent à 14 jours en 2013, illustrant une situation financière tendue qui a entraîné des arbitrages sévères lors de l'élaboration du budget primitif 2014, conséquence notamment du transfert, pour les collectivités affiliées, de l'État vers les CDG des secrétariats des commissions de réforme et comités médicaux, sans aucun transfert de moyens (!).

Une accumulation injustifiée de réserves

Il est « passéiste » d'écrire en 2014 que « la cotisation obligatoire assise sur la masse salariale permet donc un effet d'aubaine » quand on sait qu'il n'y a pas eu d'augmentation du point d'indice depuis 2010 et qu'au regard des baisses de plusieurs milliards d'euros de dotations annuelles de l'État à intervenir sur les 3 prochaines années, la première préoccupation des Maires est de maîtriser et souvent de baisser la masse salariale.

De la même manière, il est plus qu'étonnant de constater que les magistrats d'une juridiction financière puissent penser que la situation « moins excédentaire » (!) du Rhône ne serait due qu'à l'investissement dans de nouveaux locaux.

Cela relève encore de la méconnaissance totale du fait que, depuis 3 ans, nous avons créé 15 missions nouvelles dans notre domaine de

compétences et que pour nombre d'entre elles, il s'agit d'un investissement qui fait qu'elles ne sont pas équilibrées financièrement à court terme (par exemple l'intérim territorial).

On pourra nous rétorquer que l'orthodoxie juridique exigerait qu'elles le soient. Cette application stricte conduirait à l'immobilisme des centres de gestion, à laisser les collectivités se débrouiller seules et donc à augmenter leurs dépenses de personnel.

III. Un cadre territorial trop étroit

A. Un échelon départemental de moins en moins pertinent

1) Des gains de productivité rendus possibles par la dématérialisation des missions obligatoires

2) Une régionalisation naissante qui gagnerait à être approfondie

La plus énorme des erreurs d'analyse de la Cour consiste à penser que le fait que le coût unitaire de gestion d'un agent soit 2 à 5 fois plus élevé dans un centre de gestion coordonnateur (Puy-de-Dôme et Rhône) que dans un autre, serait dû aux charges de centralité supportées par les coordonnateurs. Si cette affirmation n'est pas fausse, elle contribue de manière infinitésimale à l'explication réelle.

En effet, la cotisation obligatoire représente entre 4 % et 99 % des recettes des CDG au niveau national (cf. rapport de l'inspection Générale de l'Administration page 133). Elle est de 18 % dans le Rhône.

À niveau de recettes de cotisation obligatoire et nombre d'agents gérés égal, un centre de gestion (A) dont la cotisation obligatoire représenterait 20 % de ses recettes comparé à un autre (B) dont elle représenterait 99 %, aura donc un coût unitaire de gestion d'un fonctionnaire 5 fois plus élevé que dans le Centre de gestion (B). En clair, cela signifie que moins un Centre développe de services facultatifs, moins son coût de gestion unitaire d'un agent est élevé. Ce ratio est donc nul et non-avenue, sauf à vouloir encourager l'immobilisme et l'inaction des centres de gestion.

B. Des perspectives ouvertes par la régionalisation territoriale

Les erreurs et inexactitudes de la Cour relevées dans la présente ne doivent pas obérer les constat s qu'elle fait sur le cadre territorial trop étroit des centres de gestion qui nécessite un renforcement accru et rapide des mutualisations et coopérations facultatives ou obligatoires entre ceux-ci. Toutefois, la Cour relève les avancées en ce domaine de la région Rhône-Alpes qui est en pointe par rapport à d'autres territoires.

Nous partageons également le constat que le projet de loi « NOTRe », s'il est voté en l'état, porte les germes d'une désaffiliation massive de futurs grands EPCI susceptibles de porter atteinte à l'unicité de la Fonction Publique Territoriale dans l'application du statut dont les centres de gestion sont aujourd'hui les meilleurs garants. Les CDG gèrent, au niveau national, 50 % des agents territoriaux employés dans 98 % des collectivités et établissements publics locaux. La baisse de ce chiffre conduirait inéluctablement à un développement de pratiques « hétérogènes » et à une décrédibilisation certaine de la fonction publique territoriale et de la décentralisation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA SAVOIE

1 – Sur les remarques concernant spécifiquement le centre de gestion de la Savoie

1.1 Recours à des agents contractuels pour des missions de remplacement

Le rapport relève que le centre de gestion de la Savoie, comme d'autres centres de gestion de la région Rhône-Alpes, met à disposition des agents contractuels recrutés pour la durée de la mission qui leur est confiée.

Il convient de rappeler tout d'abord que l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 (cf. circulaire du 2 août 2010) habilite les centres de gestion à mettre à disposition des collectivités territoriales et établissements qui le demandent, des agents pour assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles ou d'assurer des missions temporaires, ou en cas de vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu. Ces missions de remplacement qui, par définition sont temporaires, répondent aux besoins des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et ne peuvent pas être uniquement assurées par des agents titulaires.

Si le centre de gestion de la Savoie a recours à des agents contractuels, c'est en raison de la nécessaire souplesse que requiert la gestion de ces besoins, compte tenu en particulier de la topographie du département de la Savoie qui ne permet pas d'avoir recours à des fonctionnaires pour assurer ce type de missions.

En effet, leur durée n'excède pas le plus souvent quelques jours à quelques semaines sur un même secteur du département et les déplacements qu'elles suscitent peuvent nécessiter deux à trois heures de route pour se rendre d'un territoire à l'autre, en particulier en saison d'hiver! L'alternative qui consisterait à recruter des fonctionnaires titulaires pour assurer des emplois temporaires reviendrait à aller au-delà des missions que l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 assigne aux centres de gestion et constituerait une solution beaucoup plus coûteuse pour le centre.

Il convient en effet de souligner que dans ce contexte, le recours à des agents contractuels génère une source non négligeable d'économie pour le centre.

Enfin, comme nous l'avons indiqué lors du contrôle de la chambre régionale des comptes, la plupart des agents contractuels mis à

disposition dans le cadre de cette mission sont recrutés dans un délai de 12 à 18 mois par une collectivité, ce qui constitue un réel facteur d'intégration et de déprécarisation.

Je considère par conséquent que la Cour devrait encourager cette pratique, dès lors bien évidemment qu'elle répond à un besoin réel et qu'elle ne conduit pas à des abus.

1.2 Comptabilité analytique

Le rapport souligne que le Centre de gestion de la Savoie, comme d'autres centres de gestion de la région, n'est pas doté d'une comptabilité analytique et ne serait pas réellement en mesure d'effectuer une analyse fine et fiable des coûts de chaque mission exercée.

Cette situation est exacte mais on doit rappeler que les centres de gestion ont dû faire face à plusieurs priorités et que, compte tenu de leurs moyens, ils n'ont pas pu tout mettre en œuvre. Ceci est particulièrement vrai pour le centre de gestion de la Savoie qui a réalisé ces dernières années de nombreuses réformes et accompli des efforts considérables pour assurer ses missions essentielles, en particulier la structuration et le développement des missions obligatoires (concours, examens professionnels, gestion des carrières et conseil statutaire) ainsi que la mise en place de nouvelles missions facultatives (prévention des risques professionnels, mission handicap, services intérim et remplacement,...).

L'instauration d'une comptabilité analytique fait partie des priorités du Centre qui envisage sa mise en service dans le courant de l'année 2015, concomitamment au remplacement du logiciel de gestion de la paie et de la comptabilité.

1.3 L'ensemble des centres de gestion, à l'exception de celui de la Savoie, ont adhéré à une plateforme informatique interrégionale

Cette affirmation est inexacte puisque le centre de gestion de la Savoie a rejoint, depuis le 1^{er} janvier 2011, la plateforme AT+ Escort qui est citée par la Cour.

Il convient de corriger cette erreur.

1.4 Organisation de concours « régionalisés »

La Cour souligne à juste titre que l'organisation des concours de catégorie A et B en région Rhône-Alpes apparaît comme une réussite et vise la mutualisation avec « une dimension interrégionale s'agissant du concours d'attaché territorial dont le centre de gestion du Rhône assure aussi l'organisation pour la région Auvergne ».

Il me paraît nécessaire de souligner que le centre de gestion de la Savoie participe activement à cette mutualisation, puisqu'il est chargé d'organiser pour l'inter région Rhône-Alpes Auvergne, le concours de catégorie A d'attaché de conservation du patrimoine pour l'ensemble des spécialités archéologie/archives/inventaire/musées/patrimoine scientifique, technique et naturel). Le centre de gestion de la Savoie a ainsi organisé les sessions 2010 et 2013 et prépare actuellement la session 2016.

2 – Sur les observations d'ordre général

Concernant une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984

La rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, issue des lois n° 2007-209 du 19 février 2007 et 2009-972 du 3 août 2009, est très générale s'agissant des tâches administratives concernant les agents des collectivités territoriales et établissements, et des missions confiées aux agents et fonctionnaires mis à disposition de ces collectivités et établissements par les centres de gestion. Ces tâches et ces missions ne sont d'ailleurs pas définies par la loi et ne font pas l'objet d'une énumération qui serait limitative.

En outre, contrairement à une opinion encore trop répandue, la notion de spécialité ne se confond pas avec celle de compétence. Cette dernière est polymorphe.

La compétence d'une personne publique peut être géographique (limitée à une circonscription), personnelle (ne concernant que certaines catégories de sujets ou de destinataires), matérielle (circonsrite à un ou plusieurs domaines d'activité).

La spécialité, quant à elle, recouvre une compétence finaliste. Elle assigne à la personne publique des missions, des objectifs, des buts. C'est la détermination des fins, inhérente à sa notion, qui est essentielle et qui définit les contours de l'activité de la personne publique, de façon nécessairement plus large que ne le ferait la considération de chacune des autres composantes de la notion de compétence (matérielle, personnelle ou géographique), lesquelles postulent une détermination plus stricte.

Cette approche explique que, pour la plupart des catégories de personnes publiques, la jurisprudence (comme le législateur) a progressivement admis qu'elles ne soient pas enfermées dans une sphère d'activités trop étroite.

La Cour relève trois types de prestations proposées par plusieurs centres de gestion qui sont, selon elle, hors de leur champ de compétence : l'assistance à l'archivage communal, le conseil juridique et l'assistance informatique.

S'agissant des archives, il est nécessaire de rappeler que les obligations des collectivités territoriales en la matière sont nombreuses (CGCT, art. L 1421-1 à L 1421-6) et que la demande d'archivistes est en constante progression dans les collectivités territoriales, en particulier dans les plus petites d'entre elles qui n'ont pas toujours les moyens de recruter des archivistes qualifiés pour assurer cette compétence obligatoire.

Aussi, de très nombreux centres de gestion ont mis en place un « service » permettant, sur la base de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, de mettre à disposition des plus petites collectivités des agents qu'elles n'ont pas les moyens financiers de recruter de manière permanente, pour des missions d'archivage de caractère essentiellement temporaire.

Au Centre de gestion de la Savoie, le doublement des journées-archivistes entre 2008 et 2012 atteste l'augmentation constante des besoins.

Certes, la jurisprudence a établi une distinction, entre la création de services communs à plusieurs collectivités et le recrutement de fonctionnaires pour les affecter à des services préalablement institués par les collectivités et établissements.

Mais depuis cette jurisprudence, la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 a élargi les possibilités de mise à disposition d'agents par les centres de gestion, soit pour assurer des missions temporaires, soit pour les affecter à des missions permanentes. La loi a précisé que les dépenses afférentes à ces missions (al. 3 de l'article 25), confiées par les collectivités ou établissements et dont le contenu matériel n'est pas prédéterminé par la loi (il n'est pas dit que les mises à disposition ne concerneraient que des domaines circonscrits d'activité), sont financées dans les conditions fixées au 7^{ème} alinéa de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984, c'est-à-dire, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire.

Il s'agit donc d'une activité de recrutement (autorisée par la loi) d'agents pour les mettre à disposition des collectivités dans les conditions rappelées ci-dessus et prévues par la loi. Lesdits archivistes ainsi recrutés ne constituent pas un « service » des centres de gestion,

fonctionnant pour leurs propres besoins, mais sont exclusivement destinés à répondre aux besoins exprimés par les collectivités.

Une telle fonction correspond à la spécialité de l'établissement, entendue comme une notion finaliste, la mise à disposition d'agents entrant dans la mission des centres de gestion, sans que les fonctions que ces agents sont amenés à assurer soient définies de façon limitative.

Il ne serait pas concevable pour les centres de gestion de mettre un terme à ces missions dont l'utilité n'est pas contestée depuis de nombreuses années et qui apportent une valeur ajoutée incontestable en matière de conservation et de mise en valeur du patrimoine écrit.

S'agissant de l'assistance juridique statutaire, je remarque que la loi n'a pas défini quel est le champ des missions qui doivent être obligatoirement assurées par les centres de gestion et celles qui relèveraient des missions facultatives. Par exemple, l'assistance statutaire obligatoire doit-elle être limitée au conseil juridique ou comprend-elle également l'assistance précontentieuse ou contentieuse ? Il conviendrait de clarifier cette situation.

En second lieu, bien que le centre de gestion de la Savoie n'intervienne pas dans le domaine du conseil juridique hors statutaire, il existe manifestement un réel besoin en la matière et il me paraîtrait souhaitable que les pouvoirs publics puissent également apporter une réponse à cette demande.

En conclusion, je souhaite souligner que le centre de gestion de la Savoie assure de manière effective, sur le territoire dont il a la responsabilité, la mise en œuvre uniforme du statut.

Par ailleurs, il a prouvé sa capacité à répondre à la demande des collectivités territoriales et de leurs dirigeants et à s'inscrire dans un vaste mouvement de coopération et de mutualisation avec l'ensemble des centres de gestion de la région.

Nous sommes en effet déterminés à développer la coopération régionale afin de renforcer notre efficience.

Nous souhaitons également pouvoir mener cette action au plus proche des territoires afin d'en appréhender leur diversité, en nous appuyant sur la légitimité démocratique que nous donne le mode actuel de désignation de nos conseils d'administration.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA HAUTE-SAVOIE

Les Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale sont des établissements publics locaux à caractère administratif créés par la loi du 26 janvier 1984, dont les dispositions ont été modifiées par deux lois du 19 février 2007 et du 12 mars 2012.

Ces établissements ont pour mission d'assister les collectivités de leur ressort dans la mise en œuvre du statut et la gestion des ressources humaines. Le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Savoie (CDG74) comme l'ensemble des centres de gestion souhaite répondre aux besoins de ses affiliés. Attaché à son cœur de métier, le CDG74, tout en facilitant les tâches des collectivités et établissements et parfois même en agissant pour le compte de, réfléchit, dans un paysage mouvant à anticiper les évolutions en allant vers des prestations de plus en plus techniques et complexes.

Ainsi le CDG74, dans la réponse à ses adhérents, demeure à la fois un vecteur d'unification dans l'exercice de ses missions mais aussi une plateforme de mutualisation dans la redéfinition de son rôle au regard du nouveau cadre territorial.

I – LE CENTRE DE GESTION COMME VECTEUR D'UNIFICATION

L'unification dans le respect de la diversité des territoires

La loi du 12 mars 2012 affirme un socle de nouvelles missions pour les centres de gestion y compris pour les collectivités non affiliées qui gardent, quant à elles, la faculté d'y adhérer ou pas.

Ainsi le CDG74 a, dès le 1^{er} janvier 2013, mis en place les Instances Médicales (création de 2 ETP, 1 catégorie A, 1 catégorie C, pour un coût annuel, charges de structure non comprises, de 161.500 euros en 2014) sans aucun moyen supplémentaire. Le rapport de l'IGA recommande d'ailleurs d'achever le transfert du secrétariat des IMED et de modifier les textes pour permettre la mise en place d'IMED interdépartementales (recommandation n°10).

De même, la loi prévoit l'accès à une base de données juridiques statutaires et la fiabilisation des comptes retraite. Les centres de gestion se sont organisés pour répondre à cette obligation sans aucun transfert de ressources. Des conventions ont été élaborées entre le centre de gestion du Rhône et quelques centres de gestion de la région, dont le CDG74, pour sécuriser et optimiser la réponse aux collectivités.

L'IGA reconnaît cette nouvelle charge pour les centres de gestion (p.52/53). L'évolution des modalités d'affiliation doit être encadrée, car elle entraînerait un transfert financier important des collectivités actuellement non affiliées vers les centres de gestion.

Cette surcharge n'est d'ailleurs visiblement pas totalement aboutie avec, pour exemple, une demande récente de l'État quant à la gestion des dossiers pour l'attribution des médailles d'honneur régionales départementales et communales (500 dossiers/an) ; ce transfert s'opérant à ressources constantes pour les centres de gestion, alors que la charge est évaluée à 0,3 ETP (Source Préfecture Haute-Savoie).

Cela implique une transparence budgétaire et comptable accrue, avec une vigilance particulière sur les finances. Au-delà des transferts qui sont une charge directe en termes financiers, subsiste le remboursement des décharges syndicales dont on sait que si elles s'étaient faites en totalité au regard des textes, cela ferait courir un risque financier aux centres de gestion. En effet ces derniers assurent le remboursement des dépenses liées aux décharges et aux autorisations d'absences syndicales des agents des collectivités affiliées. Le nombre d'heures de décharge effectivement utilisées est de 66,3 %. Ce chiffre confirme donc une sous-utilisation.

B – Spécificité de la structure financière

Des outils performants mis en place

Face au risque financier encouru au regard des transferts de charges et d'un effet ciseau établi dans la prospective financière du CDG74, un travail important a été mené en 2014 avec la mise en place d'un débat d'orientation budgétaire présenté pour la 1^{ère} fois en novembre 2014. De ce point de vue, le CDG74 a anticipé la proposition du rapport de l'IGA qui recommande (recommandation n° 18) de rendre obligatoire un débat d'orientation budgétaire ainsi que le calcul de ratios financiers comparés selon la taille de l'établissement.

L'étude de la CRC porte sur une période qui est en dehors du champ de l'impact des transferts de compétences récemment opérés et en méconnaissance de l'évolution du niveau de la cotisation obligatoire (0.80 %) qui connaît un tassement notable dès l'année 2014.

En effet, une étude prospective, effectuée au cours du 1^{er} semestre 2014 au CDG74, démontre une réelle difficulté à équilibrer un budget 2015, sans compter sur l'effet des schémas de mutualisation ou encore la création de communes nouvelles sur le département qui impacteraient de façon dangereuse les finances. L'étude porte sur un scénario avec des

tests de sensibilité qui font apparaître un besoin de maîtrise de la masse salariale à hauteur de 1 % ; ce qui induit la réduction d'effectifs.

Le CDG74 ne possède aucun excédent lui permettant d'absorber des charges nouvelles ou de contribuer à l'effort national sans se repérimètre profondément.

Des recettes incertaines

La cotisation obligatoire, source quasiment unique de financement, n'est plus une recette dynamique créant un risque réel de perte avec la mise en place de l'intercommunalité et des communes nouvelles (ex : Grand Annecy – 200 000 euros). Si les centres de gestion n'ont pas vocation à thésauriser, les excédents dégagés ont servi à développer de nouveaux services et à aborder des missions nouvelles imposées par les textes comme par exemple les instances médicales. Les centres de gestion n'investissent pas comme dans une collectivité, pour autant ils ont tous été amenés à investir dans des locaux afin de répondre aux besoins des collectivités. Il n'est pas possible d'avoir une analyse d'une prestation rapportée à un coût et à un tarif au plus juste sans dégager un peu d'épargne nette aux fins précédemment décrites.

Nous pouvons par ailleurs rappeler que les fonds de roulement (fonctionnement et investissement) permettent aux centres de gestion de gérer pour leurs collectivités l'avance de fonds sur les missions temporaires et de créer une source de richesse. En effet avec des fonds de roulement au plus juste, les centres de gestion devront à l'image de la Fonction Publique Hospitalière créer des lignes de trésorerie dans le cadre d'une gestion à flux tendu générant au final des frais supplémentaires. Ce mode de gestion implique, en définitive, une dépense publique supplémentaire.

Il convient de souligner que la désaffiliation massive qui pourrait être induite par la réorganisation territoriale pourrait mettre en péril la mise en œuvre uniforme du statut de la FPT garantissant une gestion objective et équitable.

Les centres de gestion restent un outil d'unification recherché par les collectivités. Les missions confiées et la façon de les exercer répondent aux besoins des territoires respectant ainsi leur diversité. Cette volonté d'être à l'écoute se retrouve dans les missions optionnelles mutualisant ainsi les ressources depuis de nombreuses années.

II – LE CENTRE DE GESTION COMME PLATEFORME DE MUTUALISATION

Si les centres de gestion doivent être une instance d'unification, ils ont aussi vocation à être une plateforme de mutualisation. Mutualisation de ressources et de moyens entre les centres de gestion mais aussi un centre de coopération avec les collectivités et les EPCI de leur territoire.

A – Réponses aux besoins exprimés par le territoire

La mutualisation : la raison d'être des centres de gestion

Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des centres de gestion. Les établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration à l'instar des EPCI.

La réforme territoriale dans la loi du 16 décembre 2010 mais aussi la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 concrétisent les principes de mutualisation tout en affirmant la diversité des territoires. Si une même question apporte la même réponse, il faut aussi s'assurer qu'une même question dans un contexte différent amène une réponse circonstanciée.

Conçus initialement pour la gestion du personnel, les centres de gestion se sont vu confier d'autres missions permettant d'offrir des outils de mutualisation et de pallier aux inégalités du territoire.

Si certaines compétences sont listées de façons précises dans la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, emploi...) d'autres sont issues de l'article 25-1^{er} et 2^{ème} alinéas de ladite loi, permettant ainsi aux centres de gestion de mettre à disposition des employeurs territoriaux des agents afin « d'assurer des missions temporaires ». La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles les mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de l'article 61) sont possibles, les centres de gestion ont défini des formes de mutualisations.

*Une rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 peu
sécuré*

L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007 permettait d'ailleurs aux centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ». Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, parfois depuis de nombreuses années, dans un contexte de recul des services de l'État. Selon le rapport de l'IGA (page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement des missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas forcément de soi.

Il est même proposé dans ce rapport d'avoir une rédaction plus large afin d'asseoir la vocation d'une compétence générale en matière de ressources humaines.

Interrogée sur une interprétation de l'exonération de la majoration de la contribution employeur au régime d'assurance chômage, la ministre de la fonction publique a d'ailleurs confirmé dans un courrier le rôle des centres de gestion en matière de missions temporaires.

Les centres de gestion répondent aussi à des demandes impératives de l'État comme sur les emplois d'avenir. Le Préfet a souhaité que le CDG74 porte le dispositif pour les communes ne pouvant pas proposer une poste à temps complet.

Sous couvert du cadre législatif de prêt de main-d'œuvre, le CDG74 a permis la mise en œuvre de contrats répartis entre deux communes répondant ainsi au besoin du territoire et aux objectifs du Préfet et du Gouvernement, participant ainsi à une réponse organisée.

B – Une réponse organisée

En fonction du territoire

Selon la Cour des comptes les centres de gestion n'apparaissent pas homogènes dans leur offre de services mais ils ne sont pas pour autant facteurs de désorganisation ou de gaspillage au contraire. L'offre s'adapte en fonction des spécificités et de la diversité des employeurs publics qui sont multiples ; autant de collectivités et établissements autant d'employeurs avec des pratiques différentes.

L'archivage : 43 CDG proposent aujourd'hui cette mission et permettent ainsi aux collectivités de disposer d'archivistes diplômés et compétents. Le code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités pour traiter les fonds appartenant à ces dernières. Sur la Haute-Savoie, les archives départementales se satisfont de la collaboration technique et scientifique dont elles sont responsables.

S'agissant du conseil juridique, sur la question du respect du droit de la concurrence, après quelques discussions entre la France et la Commission européenne, la CJCE le 9 juin 2009 a tranché en faveur de la théorie du « in house » sacralisant ainsi le principe de la mutualisation. Le principe ayant présidé à la création des centres de gestion. Le rapport récent de l'IGA (p.44) considère que les collectivités peuvent se passer des règles de publicité et de mise en concurrence au regard de cette jurisprudence. Pour mémoire, le CDG74 a toujours

maintenu son champ de compétences dans le domaine des ressources humaines et n'offre pas d'assistance juridique en dehors de ce champ. Une répartition des rôles en la matière ayant été efficacement trouvée avec l'Association des Maires (ADM74).

Le rapport de l'IGA reconnaît aussi le développement dynamique et adapté des compétences facultatives comme en matière de médecine ou de prévention des risques qui rencontrent un grand succès y compris auprès des non affiliés. Il en est de même pour les contrats cadres d'action sociale (recommandation n° 8). La Cour des comptes comme le rapport de l'IGA préconisent une clarification des compétences facultatives, l'IGA reconnaissant le besoin de renforcer et de sécuriser les missions des centres de gestion en élargissant l'article 25 (recommandation N°9).

À une échelle pertinente

La loi du 19 février 2007 a introduit une obligation de désigner un centre de gestion coordonnateur par région à qui il revient d'exercer un certain nombre de missions obligatoires pour le compte de l'ensemble des centres de la région. Chaque coordination régionale est régie par une charte.

Les nouvelles technologies favorisent les échanges entre nos établissements et la mutualisation peut s'entendre aussi entre centres de gestion. Si les centres de gestion constituent une réponse pertinente s'agissant d'une compétence générale en matière de ressources humaines, le cadre géographique dans lequel elle s'exerce peut évoluer avec une mutualisation non pas centrée sur le centre de gestion coordonnateur mais de façon complémentaire entre les différents centres.

Dans un paysage administratif mouvant et des finances publiques contraintes, les centres de gestion apparaissent comme une entité de confiance, rassurante et stable pour les décideurs locaux.

Espace d'unification, le CDG74 sécurise les employeurs territoriaux au moment où le désengagement de l'État est pleinement ressenti et déstabilise.

Le centre de gestion a su s'adapter et répondre aux besoins des territoires et de leurs spécificités dans le respect des textes parfois sujets à interprétation.

Le CDG74 a la volonté d'être un tiers de confiance qui sait innover en matière de gestion des ressources humaines, ce que préconise le rapport de l'IGA.

S'il apparaît évident qu'une rédaction plus sécurisée doit se faire de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 positionnant clairement le centre de gestion comme doté d'une compétence générale en matière de GRH, s'agissant des autres recommandations le CDG74 remplit ses obligations et a su s'adapter aux textes y compris très récemment en engageant une réflexion sur les finances.

Conscient des changements contextuels, le CDG74 engage une réflexion sur son périmètre et sur les coopérations à développer au niveau régional dans le respect de chacune des identités.

Au surplus il est curieux d'une part de constater que la Cour puisse s'étonner de la diversité des domaines d'intervention des centres de gestion et de la pluralité des réponses apportées aux demandes des collectivités de chacun de leur territoire, alors que le centre national de gestion qui figurait dans la loi 84-53 (art. 14) n'a jamais été mis en place privant ainsi ces organismes d'une stratégie de leur action élaborée nationalement.

De même toutes les tentatives des centres de se doter d'une coordination nationale, autre qu'associative, (GIP concours en 2008, GIP informatique en 2013) ont essuyé un refus de la part de l'État.

Nous pouvons également nous étonner d'autre part que l'on demande aux centres de gestion de s'inscrire dans un cadre territorial élargi alors qu'à l'issue de la réforme territoriale, actuellement en débat au Parlement, il subsistera 3 académies, 3 ressorts de Tribunal Administratif, et 3 délégations du CNFPT sur la future région Rhône-Alpes-Auvergne, ce qui induira inévitablement des coûts supplémentaires eu égard aux complexités administratives engendrées et aux difficultés à unifier les orientations stratégiques.

Les centres de gestion sauront s'adapter, comme ils l'ont toujours fait, au nouveau paysage administratif français, en mutualisant leurs compétences, en optimisant leurs moyens, mais en conservant leur légitimité démocratique territoriale pour servir de façon équitable les employeurs locaux et également de permettre à des politiques publiques nationales, telles que l'apprentissage ou l'emploi des personnes souffrant d'un handicap au travail, d'irriguer l'ensemble du territoire.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA
FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA VIENNE**

Le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne ayant créé un service d'assistance à l'archivage communal est sollicité, dans ce cadre, pour apporter réponse.

En mars 2015, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne en collaboration avec la direction des archives départementale, la délégation régionale du CNFPT a participé à la mise en place d'un service archiviste intercommunal.

Dans ce cadre, un questionnaire d'enquête a été adressé à l'ensemble des collectivités et établissements publics affiliés au centre de gestion. Ce questionnaire décrivant les missions de cet éventuel futur service a reçu un accueil favorable de 34 % des collectivités et établissements publics sollicités.

En conséquence, le service d'archiviste intercommunal a été créé par délibération du conseil d'administration du centre de gestion en date du 23 septembre 2005, il est devenu opérationnel le 15 mars 2006 par le recrutement d'une archiviste. Dans le cadre de sa mission et conformément aux termes de la convention, elle est dans l'exercice de sa mission d'assistance aux archives communales, sous le contrôle scientifique et technique réglementaire de la direction des archives départementales. À ce titre, chaque année la direction des archives départementales est destinataire du rapport annuel d'activité du service.

Ce service, mutualisé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne, répond à une demande directe et réelle des collectivités et établissements publics affiliés, le plan de charge de ce service ayant nécessité le recrutement d'une seconde collaboratrice.

3

Les attributions gratuites d'actions de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérives d'un dispositif d'actionnariat salarié public

PRÉSENTATION

Un plan d'attributions gratuites d'actions (PAGA) a été mis en place fin 2007 au profit des salariés d'une filiale à 100 % de la Caisse des dépôts et consignations, CDC Entreprises. Il a conduit à distribuer, entre décembre 2007 et novembre 2010, 28 952 actions gratuites de préférence¹⁷² dans le cadre d'une société à capitaux entièrement publics, non cotée, exerçant une mission d'intérêt général. Au 31 décembre 2012, les actions de préférence concernaient 60 salariés de CDC Entreprises (sur un effectif de 114 salariés), qui détenaient 5,26 % du capital et avaient collectivement droit à un dividende correspondant à 20 % du bénéfice distribuable de CDC Entreprises.

Le montant des dividendes (8,3 M€ au total), perçus à partir de 2010 par les salariés attributaires d'actions gratuites, s'est avéré sensiblement plus élevé que prévu initialement, en raison d'une forte progression du résultat de CDC Entreprises, sans que la Caisse ait cherché à limiter ou compenser cette dérive.

Le montage a pris fin, pour l'essentiel en 2013, lors de la création de la Banque publique d'investissement (BPI) et de l'apport des actifs de CDC Entreprises à Bpifrance. À cette occasion, la Caisse a racheté ces

¹⁷² Le capital d'une société peut être constitué d'actions ordinaires et/ou d'actions de préférence. Une action de préférence est une action avec ou sans droit de vote, à laquelle sont attachés, à titre permanent ou temporaire, des droits particuliers de nature pécuniaire ou politique. Dans le cas de CDC Entreprises, les actions de préférence étaient des actions à dividende prioritaire, sans droit de vote.

actions pour un montant total de 7,2 M€. Certains dirigeants ou cadres de CDC Entreprises ont bénéficié alors de produits de cession importants, sans lien avec la vocation initiale « d'intéressement » de ce dispositif.

Le contrôle mené par la Cour au deuxième semestre 2014 a mis en évidence la faiblesse des réflexions préalables à la mise en place du plan d'attributions gratuites d'actions (partie I). La mise en œuvre du PAGA s'est traduite par des dérives non corrigées (partie II). Le dénouement du dispositif en 2013, dans le cadre de la création de la BPI, s'est traduit, pour les personnels intéressés, par un effet d'aubaine difficilement justifiable (partie III).

CDC Entreprises

CDC Entreprises était une société de gestion, filiale à 100 % de la Caisse des dépôts et consignations. Elle a existé sous cette forme depuis la réorganisation, à la fin de l'année 2006, du pôle capital investissement public de la Caisse des dépôts jusqu'à son apport à la nouvelle BPI, mi-2013. Elle était en charge d'une activité d'investissement dans les PME, notamment dans des segments présentant des défaillances de marché (le segment du capital-risque, en particulier au stade de l'amorçage, et le segment du capital développement).

CDC Entreprises avait pour objet de gérer les fonds publics investis dans le capital investissement, dans le cadre d'une mission d'intérêt général contractualisée entre l'État et la Caisse des dépôts. Le volume des fonds sous gestion a quintuplé en six ans, de fin 2006 à fin 2012. Au 31 décembre 2012, leur montant atteignait 7,8 Md€, dont 5,8 Md€ pour le compte du Fonds stratégique d'investissement (FSI)¹⁷³, 0,1 Md€ pour le compte de la Caisse des dépôts, 1,1 Md€ pour le compte de l'État (à travers notamment le programme d'investissement d'avenir- PIA) et 0,8 Md€ pour le compte de tiers privés.

Le 12 juillet 2013, la Caisse a apporté le capital de CDC Entreprises à BPI-Groupe. Les collaborateurs de CDC Entreprises, comme ceux du FSI et de FSI régions, ont été intégrés au sein de Bpifrance Investissement, société de gestion unique du groupe BPI qui gère près de 20 Md€ d'actifs et pilote l'ensemble des métiers de l'investissement du groupe Bpifrance.

¹⁷³ Le Fonds stratégique d'investissement (FSI), filiale de la Caisse (51 %) et de l'État (49 %) créée à la fin de l'année 2008, était le premier souscripteur des fonds gérés par CDC Entreprises ; il assurait environ 80 % des commissions de gestion perçues par CDC Entreprises.

I - La conception du plan d'attributions d'actions gratuites : des objectifs mal définis, un dispositif verrouillé

Décidé sur le fondement d'objectifs mal définis, le dispositif mis en place s'est révélé peu adapté à la nature des activités de CDC Entreprises et ses modalités étaient, en outre, très contraignantes pour la société de gestion comme pour la Caisse.

A - Des objectifs multiples et imprécis

Les raisons justifiant la mise en place d'un plan d'attributions gratuites d'actions au profit des salariés de CDC Entreprises demeurent peu claires.

1 - Les objectifs affichés

Deux directeurs généraux successifs de la Caisse ont donné, en novembre 2006 et juin 2007, leur accord de principe à la mise en place d'un PAGA. Les objectifs affichés par les responsables de la Caisse et ceux de CDC Entreprises pour justifier la mise en place d'un tel dispositif ont été nombreux et parfois différents.

Le plan, mis en place fin 2007, a été présenté, à l'origine, comme devant fidéliser et attirer des salariés dans un secteur professionnel, le capital investissement, caractérisé par l'existence de dispositifs d'intéressement différé (*carried interest*¹⁷⁴ ou mécanismes équivalents).

La direction de la Caisse a, en outre indiqué son souhait, dans le contexte d'une séparation, intervenue en juillet 2006, entre CDC

¹⁷⁴ Ce mécanisme « d'intéressement » d'une équipe d'investissement d'une société de gestion à la plus-value dégagée par les fonds gérés, adopté par toutes les sociétés de gestion du secteur privé, consiste à ce que les gérants investissent leurs deniers propres dans le fonds qu'ils gèrent et récupèrent à sa liquidation une quote-part de la plus-value du fonds (habituellement 10 % pour les fonds de fonds et 20 % pour les fonds directs), après remboursement aux investisseurs du capital investi et versement d'un rendement prioritaire (le « *hurdle* »).

Entreprises (activités d'intérêt général), d'une part, et CDC Capital Investissement (activités concurrentielles), d'autre part, d'éviter un décalage trop important de rémunérations. Les salariés de CDC Capital investissement (devenue Qualium) bénéficiaient, en effet, d'un dispositif de *carried interest*.

Le président de CDC Entreprises en fonction entre 2006 et 2011 considérait, de son côté, que la mise en place du PAGA visait d'abord à inciter l'ensemble des salariés à veiller à la maîtrise des charges d'exploitation.

2 - Une réalité en décalage avec les objectifs affichés

Les départs de personnel de CDC Entreprises intervenus en 2005 et 2006, limités en nombre, présentés comme une justification de la création du PAGA, n'ont pas été, pour l'essentiel, liés à l'attrait du niveau des rémunérations dans le secteur privé. Un risque de départs importants paraissait, par ailleurs, faible s'agissant de salariés venant pour l'essentiel du groupe Caisse des dépôts et y ayant fait carrière, et non du secteur du capital investissement.

À supposer même que ce risque ait été avéré lors de la réflexion sur le PAGA entamée en 2006, il l'était beaucoup moins fin 2007 au moment où le plan était effectivement mis en œuvre, et surtout les années suivantes, alors que la crise financière limitait très fortement les opportunités de recrutements dans le secteur privé.

En outre, la volonté affichée d'attirer de nouveaux salariés qualifiés grâce à ce plan semble contradictoire avec la distribution de 79 % des actions gratuites dès le lancement du plan (soit le 21 décembre 2007). Le stock d'actions restant disponibles n'a, en effet, pas permis ensuite de servir tous les nouveaux salariés entrés chez CDC Entreprises à partir de 2010¹⁷⁵.

Enfin, s'il s'agissait d'inciter les salariés à contribuer à la maîtrise des charges de gestion, d'autres dispositifs étaient envisageables pour les motiver, tels que la fixation d'objectifs *ad hoc* dans le cadre de la part variable des rémunérations, qui auraient été plus clairs et nettement moins contraignants qu'un dispositif d'actionnariat salarié.

¹⁷⁵ Au 31 décembre 2012, les actions de préférence concernaient 60 salariés de CDC Entreprises, sur un effectif de 114 salariés.

B - Un dispositif contestable dans le cas d'une filiale à capitaux entièrement publics et gérant des fonds pour l'essentiel d'origine publique

CDC Entreprises était une filiale à 100 % de la Caisse des dépôts et consignations, non cotée. Les sommes souscrites dans les fonds gérés par CDC Entreprises étaient d'origine publique à 90 % et allouées unilatéralement à la société de gestion. À la différence des sociétés privées de gestion, CDC Entreprises n'avait donc pas la charge de la recherche de souscripteurs, ordinairement assurée dans le cadre de levées de fonds. La société de gestion était, en pratique, dans une situation privilégiée pour obtenir la gestion des fonds en provenance du FSI ou du PIA et la négociation se limitait au niveau des frais de gestion perçus.

Le chiffre d'affaires et les résultats de CDC Entreprises étaient, en outre, entièrement liés à la perception de commissions de gestion versées par des souscripteurs publics, indépendamment de la rentabilité des investissements et des performances financières réalisées. Si ses résultats nets ont fortement progressé, notamment à partir de 2009, c'est principalement grâce à l'augmentation mécanique du volume des actifs confiés en gestion par des financeurs publics, sans rapport direct avec les performances de placement de la société et celles de ses dirigeants.

Le PAGA pouvait, enfin, être de nature à dissuader les dirigeants de CDC Entreprises d'engager certaines dépenses (par exemple, mise en place d'une expertise en matière de recherche et d'étude sur le financement des PME, demandée par le directeur général de la CDC en mars 2011), relevant pourtant de sa mission d'intérêt général, parce qu'elles pouvaient diminuer les résultats de la société de gestion, et par conséquent les dividendes à percevoir.

C - Un dispositif verrouillé

Le contraste entre les objectifs théoriques du plan et la réalité du dispositif mis en place est également perceptible dans les modalités mêmes de ce plan. Il devait s'agir, à l'origine, d'un système « d'intéressement aux résultats » de CDC Entreprises, dont les montants distribués devaient rester modérés. Le dispositif mis en place s'est avéré, en réalité, très favorable pour les bénéficiaires tandis que les contraintes intrinsèques qu'il introduisait pour l'entreprise ont été largement sous-estimées.

1 - La quotité élevée de dividendes distribués

Les actions de préférence attribuées gratuitement par CDC Entreprises à ses salariés donnaient droit à un dividende prioritaire¹⁷⁶, égal à 20 % du bénéfice distribuable¹⁷⁷, sans rapport avec leur pourcentage de détention du capital social.

Le taux de 20 % est élevé. Il aurait été fixé par analogie aux pratiques de place du capital investissement s'agissant de l'intéressement différé ou « *carried interest* ». L'analogie entre l'activité de CDC Entreprises et celle des sociétés de gestion du secteur privé est toutefois très largement fallacieuse. En effet, le « *carried interest* » est fondé sur une performance financière des fonds investis qui a un caractère aléatoire, alors que le taux de 20 % fixé dans le cadre du PAGA s'appliquait à un bénéfice distribuable principalement constitué de frais de gestion dont le niveau était fixé en accord avec les souscripteurs publics des fonds gérés par CDC Entreprises (principalement le FSI, la Caisse des dépôts et l'État). Le mécanisme du *carried interest* implique, par ailleurs, un investissement financier personnel de la part des collaborateurs, ce qui n'était pas le cas des bénéficiaires du PAGA.

2 - Un dispositif non lié à la performance et privilégiant les personnels en place au moment de sa création

L'ensemble des salariés de CDC Entreprises, en 2007, étaient éligibles au PAGA à condition de présenter une ancienneté minimale. CDC Entreprises a privilégié des critères d'attribution des actions gratuites fondés sur le niveau de rémunération et la classification des salariés, ainsi qu'une ancienneté minimum. D'autres critères d'attribution envisageables, adossés à des indicateurs qualitatifs (exigence de performance individuelle du bénéficiaire, ou de la société, voire de l'unité où l'intéressé exerce ses fonctions, etc.), qui peuvent être observés dans des plans d'attribution d'actions gratuites de sociétés cotées, n'ont pas été retenus. Pour autant, compte tenu de la distribution de 79 % des actions

¹⁷⁶ Les mises en réserve éventuelles au titre notamment des exigences réglementaires de l'AMF en matière de capitaux propres intervenaient après prélèvement du dividende prioritaire sur le bénéfice distribuable.

¹⁷⁷ Le bénéfice distribuable est constitué par le bénéfice net de l'exercice, diminué des pertes antérieures et du prélèvement pour constituer le fonds de réserve légale de 5 % et augmenté des reports bénéficiaires.

distribuables dès le lancement du plan, les salariés recrutés ultérieurement n'ont pu, dans leur majorité, bénéficier d'attributions d'actions gratuites.

3 - Des contraintes sous-estimées

Les modalités du PAGA ont entraîné de fortes contraintes juridiques et financières pour la société de gestion comme pour son associé unique, la Caisse des dépôts.

CDC Entreprises et la Caisse ont, en effet, fait le choix de distribuer, au titre du PAGA, des actions de préférence, qui s'accompagnent de diverses mesures de protection des porteurs de ces actions. Le dispositif était rigide en raison de la durée longue (dix ans) des conventions d'actionnaires. Les clauses en cas de rachat de CDC Entreprises par un tiers étaient particulièrement contraignantes, comme l'illustrent les développements *infra* consacrés au dénouement du dispositif dans le cadre de la création de la BPI. Enfin, le caractère prioritaire et la quotité élevée de dividendes associés aux actions de préférence pesaient fortement sur la politique de répartition des résultats de CDC Entreprises dans la durée.

Ces risques pour la société et sa maison-mère n'ont pas été suffisamment expertisés et leurs effets anticipés, lors de la mise en place du PAGA. Les notes transmises à la direction générale de la Caisse des dépôts par le président de CDC Entreprises ne traitaient pas de ces questions. Le service juridique et fiscal ainsi que la direction finances et stratégie de la Caisse des dépôts n'ont pas mis en exergue les risques potentiels. La mise en place d'éventuels verrous permettant de protéger les intérêts de la Caisse comme de sa filiale (tels qu'un plafonnement des dividendes des actions gratuites en proportion du salaire fixe ou une clause de résiliation permettant à CDC Entreprises de racheter les actions gratuites dès la fin de la période de conservation) n'a pas été étudiée.

II - La mise en œuvre du plan : des évolutions mal anticipées, des dérives non corrigées

La décision initiale de mise en place d'un plan d'attributions gratuites d'actions au profit des salariés de CDC Entreprises comportait des risques intrinsèques de dérives, soulignés *supra*. Les événements qui les ont favorisés, comme la forte augmentation, notamment à partir de

2009, des actifs confiés en gestion à CDC Entreprises à la suite de la crise, n'étaient certes pas prévisibles en 2007. Pour autant, les implications pour le PAGA des modifications intervenues dans l'environnement de CDC Entreprises et dans son activité n'ont été ni pilotées, ni corrigées que ce soit au niveau des services de CDC Entreprises ou de ceux de la Caisse.

A - D'importants dividendes distribués aux bénéficiaires du PAGA

1 - Des dividendes très supérieurs aux prévisions de 2007

Les dividendes versés au titre de l'exercice 2009 (3,3 M€) ont été de 80 % supérieurs à l'estimation réalisée en 2007 (1,8 M€), en raison de résultats nets de CDC Entreprises largement supérieurs aux prévisions¹⁷⁸. Le dividende unitaire par action s'est élevé à 142 €, contre une prévision de 63 €¹⁷⁹.

Ce décalage s'est accentué au cours des années suivantes, le résultat net de CDC Entreprises ayant progressé de près de 80 % entre les exercices 2009 et 2010, pour se maintenir à un niveau élevé au cours des exercices 2011 et 2012.

¹⁷⁸ L'augmentation du bénéfice distribuable entre l'estimé et le réel est due à une maîtrise des charges (inférieures de 0,13 M€ sur 3 ans par rapport aux estimations) et surtout à une forte augmentation des produits de CDC Entreprises en 2009 (+ 7,8 M€ par rapport aux estimations 2007, en raison du renforcement de l'activité de CDC Entreprises et de la prise en gestion, non prévue en 2007, de nombreux nouveaux fonds à la suite de la crise financière).

¹⁷⁹ Le bénéfice distribuable en 2009 se compose du solde de report à nouveau 2006, des mises en réserves des exercices 2007 et 2008 et du résultat 2009. Le dividende moyen par action au titre de l'exercice 2009 intègre donc, en réalité, les résultats de quatre exercices. Les dividendes moyens par action au titre des exercices 2010 à 2013 n'intègrent, en revanche, que les résultats de l'exercice concerné. En 2013, le montant des dividendes versés diminue fortement car la majeure partie des actions gratuites détenues par des salariés a été rachetée par la Caisse dans le cadre de la création de la BPI.

Tableau n° 1 : dividendes cumulés bruts attribués aux actionnaires salariés de CDC Entreprises¹⁸⁰

	Exercice 2009	Exercice 2010	Exercice 2011	Exercice 2012	Exercice 2013	TOTAL
Nombre d'actions détenues par des salariés personnes physiques	22 983	24 609	22 804	24 769	2 733	ns
Bénéfice distribuable CDC Entreprises puis Bpifrance investissement à compter de 2013 (€)	16 342 434	9 771 140	9 208 875	8 324 486	4 209 468	47 856 403
Dividendes distribués aux salariés personnes physiques (€)	3 268 412	1 954 201	1 601 753	1 424 218	79 448	8 328 032
Dividende moyen par action (€)	142,21	79,41	70,24	57,50	29,07	ns
Nombre d'actionnaires personnes physiques bénéficiaires	50	53	52	60	10	ns
Dividende moyen par salarié attributaire (€)	65 368	36 872	30 803	23 737	7 945	ns

Source : Cour des comptes d'après données CDC

Au total, les montants de dividendes cumulés bruts versés par CDC Entreprises aux salariés attributaires d'actions gratuites de préférence se sont élevés, au titre des exercices 2009 à 2013, à 8,3 M€. Ils étaient compris, selon les fonctions occupées par le salarié et l'année au cours de laquelle les actions gratuites lui ont été attribuées, entre 9 000 € et 567 000 € par salarié. S'agissant des dix principaux attributaires d'actions de préférence, mandataires sociaux et membres du comité de direction de CDC Entreprises, les montants de dividendes cumulés bruts versés par CDC Entreprises au titre des exercices 2009 à 2012 étaient compris entre 328 050 € et 567 000 €.

2 - Des dividendes qui s'ajoutaient à d'autres éléments de rémunération complémentaire

Le PAGA a complété des rémunérations incluant, pour les salariés de CDC Entreprises, une rémunération fixe avec un treizième mois, une part variable représentant en moyenne 15 % du revenu, un accord d'intéressement (en fonction de critères d'activité des fonds) et un accord de participation très favorable.

Au total, les éléments variables de salaires ont représenté pour toutes les catégories de salariés de CDC Entreprises, à la fois en raison du versement de dividendes plus élevés au titre des actions gratuites, mais aussi de montants de participation plus élevés et du versement d'un intéressement qui n'avait pas été pris en compte dans les simulations

¹⁸⁰ Comme indiqué *supra*, le bénéfice distribuable en 2009 se compose du solde de report à nouveau 2006, des mises en réserves des exercices 2007 et 2008 et du résultat 2009.

d'origine, une proportion beaucoup plus élevée, que prévu en 2007, de la rémunération fixe (par exemple, en 2010, 55 % contre 16 % prévu pour les employés, 73 % contre 47 % prévu pour les membres du comité de direction).

Tableau n° 2 : comparaison entre la rémunération moyenne fixe et variable par catégorie de personnels pour l'année 2010 (milliers d'euros)

Catégorie	Fixe annuel brut 2010 (A)	Prime variable d'objectifs versée 2010 (B)	Intéressement 2010 au titre de 2009 (C)	Participation 2010 au titre de 2009 (D)	Div percus en 2010	Dividende moyen sur période 2007-2010 (E)	Variable/ fixe (B+C+D+E)/A	Simulations 2007
Employés	35	3	5	8	13	3,23	55%	16%
Attachés d'études	37	3	4	7	15	4	50%	17%
Chargés d'études A	56	8	6	9	21	5	51%	22%
Chargés d'études B	69	13	6	11	51	13	61%	31%
Directeurs d'études non membres du comité de direction	86	15	8	13	84	21	66%	32%
Membres du comité de direction	128	29	11	16	153	38	73%	47%
Mandataires sociaux	251	118	15	17	278	70	87 %	50 %

Source : Cour des comptes d'après CDC¹⁸¹

Le total des sommes versées¹⁸² aux deux mandataires sociaux de CDC Entreprises qui ont bénéficié du PAGA a ainsi atteint en 2010 un total de 1,387 M€.

¹⁸¹ Le dividende moyen sur la période 2007-2010 correspond à une reconstitution de la moyenne annuelle du dividende versé aux salariés, en 2010, au titre des actions gratuites. La moyenne annuelle est calculée sur une période de quatre ans (2007-2010) car CDC Entreprises a considéré, dans le cadre des simulations qu'elle a réalisées en 2007, que le montant des dividendes versés en 2010 aux attributaires d'actions gratuites au titre de l'exercice 2009 devait s'apprécier en moyenne annuelle sur la période 2007 – date de mise en place du PAGA – à 2010.

¹⁸² Le total des sommes perçues désigne ici la somme des éléments suivants : fixe annuel brut 2010 + prime variable d'objectifs + intéressement 2010 au titre de 2009 + participation 2010 au titre de 2009 + dividendes d'actions gratuites versés en 2010 au titre de 2009 + rémunération au titre du mandat social (20 000 € par an pour le président de CDC Entreprises et 10 000 € par an pour le directeur général).

B - Une dérive en partie imputable à des évolutions de CDC Entreprises mal prises en compte

1 - Une augmentation forte des actifs confiés en gestion à CDC Entreprises

Le décalage entre les dividendes effectivement versés par CDC Entreprises et les estimations qui en avaient été faites en 2007 s'explique par l'écart entre l'activité de l'entreprise telle qu'anticipée en 2007 et son développement ultérieur. Les projections budgétaires 2007-2009, ayant servi de base aux simulations sur les dividendes générés par les actions gratuites, avaient été réalisées en prenant en compte les fonds qui étaient sous gestion en 2007 et une croissance très modérée des effectifs répondant à l'accroissement des fonds sous gestion dû à France investissement¹⁸³.

Or, la croissance des actifs confiés en gestion à CDC Entreprises a été spectaculaire, notamment à partir de 2009, à la suite de la crise financière, avec la création du FSI puis du PIA. Ce montant, qui était de 2,5 Md€ en 2007, atteignait 3,5 Md€ en 2009 puis 7,8 Md€ fin 2012. Cette augmentation a conduit à une hausse du chiffre d'affaires, assis sur les commissions de gestion, et, *in fine*, du résultat net de la société de gestion, en net décalage par rapport aux projections envisagées initialement.

Si ces événements n'étaient pas prévisibles lors de la mise en place du PAGA, la forte rigidité du dispositif et les choix opérés par la direction de la Caisse et celle de CDC Entreprises n'ont pas permis d'adapter le dispositif.

¹⁸³ Le programme France investissement a été mis en place en novembre 2006 sous la forme d'un partenariat original entre des investisseurs institutionnels privés et la Caisse des dépôts et consignations (relayée ensuite pour le financement par le Fonds stratégique d'investissement). CDC Entreprises a été chargée de sa mise en œuvre, le financement public en provenance de la CDC étant apporté par le Fonds stratégique d'investissement (FSI) à partir de juillet 2009. L'enveloppe totale de ce programme s'est élevée à 2 718 M€ sur la période 2006-2012, dont 2 435 M€ au titre des engagements publics.

2 - Une affectation des résultats de CDC Entreprises en fonction des intérêts de ses salariés et au détriment de son actionnaire public

Le premier dividende, versé aux salariés le 2 juillet 2010, pour un montant global de 3 268 K€ (20 % de 16 342 K€), a été calculé sur la base du bénéfice distribuable 2009 de CDC Entreprises, qui se composait du solde de report à nouveau 2006, des mises en réserves des exercices 2007 et 2008, et du résultat 2009.

Tableau n° 3 : modalités de calcul du montant du bénéfice distribuable fin 2009

K€	Solde 2006	2007	2008	2009
Produits		22 187	21 034	28 212
Charges		13 181	13 994	19 082
Résultat net	1241 *	5 755	4 270	5 538
Montant du bénéfice distribuable fin 2009				16342 **

Source : CDC ; * : le solde de 1,2 M€ de 2006 se compose des mises en réserves précédentes (0,8 M€ de 2006, 0,1 M€ en 2005, 0,2 M€ en 2004 et 0,1 M€ avant 2004) ; ** : correspond à la somme des résultats nets moins les dotations aux réserves légales sur la période¹⁸⁴.

La prise en compte du solde de report à nouveau 2006 dans le bénéfice distribuable, au titre d'un PAGA conclu fin 2007, est anormale dans la mesure où les premières actions gratuites n'ont été attribuées que fin 2007 et qu'il n'y avait donc aucun lien entre ces actions et un quelconque droit à dividende au titre de l'exercice 2006. Elle a majoré de 248 K€ le dividende versé aux salariés en 2010.

La prise en compte des mises en réserve des exercices 2007 et 2008 est également critiquable. Elle s'est faite au détriment de l'associé unique, la Caisse des dépôts, et *in fine* de l'État. Dès la mise en place du PAGA, en 2007, la Caisse et CDC Entreprises avaient convenu que, compte tenu du décalage de deux ans entre l'attribution des actions et leur émission effective au profit des bénéficiaires (période d'acquisition), les résultats réalisés par CDC Entreprises jusqu'au 31 décembre 2009 seraient intégralement affectés au compte « report à nouveau », cette

¹⁸⁴ Les charges figurant dans le tableau correspondent au total des charges hors participation des salariés aux résultats de l'entreprise et hors impôt sur les sociétés.

affectation contrastant avec les pratiques observées au sein du groupe Caisse des dépôts¹⁸⁵. Un tel report à nouveau visait à conférer dans les faits un caractère rétroactif au dispositif du PAGA, contournant ainsi le lien entre la possession d'une action et le droit à dividende.

Ne s'agissant pas d'un engagement juridique, il aurait été à la fois possible et logique de distribuer à la Caisse des dépôts et consignations les résultats des exercices 2007 et 2008 déjà en nette croissance par rapport aux prévisions. En outre, lors de l'examen des comptes 2008 de CDC Entreprises, l'accélération à venir de l'activité de CDC Entreprises en 2009 pouvait être largement anticipée en raison de la mise en place du FSI en décembre 2008.

Enfin, la décision de ne pas faire « remonter » à la maison mère les bénéfices de CDC Entreprises est d'autant moins justifiable sur le principe que la Caisse avait enregistré, au titre de l'exercice 2008, la première perte de son histoire.

C - Un pilotage défaillant du dispositif

1 - Un manque d'information de CDC Entreprises, la faiblesse de la contre-expertise de la part de la Caisse

La mise en œuvre du PAGA s'est accompagnée d'une information très lacunaire par CDC Entreprises à l'égard de sa maison mère. Les documents communiqués au conseil d'administration de CDC Entreprises ne comportaient quasiment aucun élément sur le PAGA, en particulier sur ses aspects financiers, sur ses conséquences en matière de rémunération individuelle et sur son articulation avec les autres éléments de la politique de rémunération.

De leur côté, les services de la Caisse n'ont émis aucune alerte sur les dérives en cours. En témoigne notamment l'affectation des résultats de CDC Entreprises, sur les exercices 2007 et 2008, en report à nouveau. Ces défaillances s'expliquent aussi par la quasi-inexistence d'une direction des ressources humaines à l'échelle du groupe. C'est ainsi que le directeur général en fonction entre 2007 et 2012 indique ne pas avoir eu connaissance de la totalité de la rémunération versée aux mandataires

¹⁸⁵ Le taux de remontée du résultat des filiales vers la maison mère a été, en moyenne, de 30 % au titre de l'exercice 2007 et de l'ordre de 50 % au titre de l'exercice 2008.

sociaux de CDC Entreprises, et en particulier des compléments de rémunération tels que la participation, l'intéressement et les dividendes au titre des actions gratuites qui n'étaient pas recensés par la DRH groupe de la Caisse. Elles illustrent, enfin, les failles de la gouvernance par la Caisse d'une de ses filiales à 100 % : les organes de gouvernance de CDC Entreprises (conseil d'administration et comité des nominations et des rémunérations), qui ont défini les modalités initiales du PAGA puis sa mise en œuvre, se composaient uniquement de représentants de la Caisse des dépôts et de dirigeants de CDC Entreprises, ces derniers étant par ailleurs également bénéficiaires du PAGA.

Ce n'est qu'en 2011, à l'occasion du départ du président de CDC Entreprises en fonction depuis 2006, que le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a décidé de diligenter une mission d'audit sur le fonctionnement et les conséquences du dispositif mis en place.

Ce rapport d'audit, finalisé en juillet 2011, se bornait, tout en soulignant des anomalies du dispositif, à recommander la création d'un nouveau plan d'attributions gratuites d'actions aux dispositions moins favorables pour les salariés.

2 - Une illustration de ces défaillances : l'absence de plafonnement des dividendes versés au président de CDC Entreprises

Le plafonnement du dividende annuel versé au président de CDC Entreprises en fonction entre 2006 et 2011 au titre des actions gratuites, proposé par le président lui-même à hauteur de 1,5 fois son salaire mensuel et entériné par le comité des rémunérations et nominations de CDC Entreprises, n'a fait l'objet d'aucune décision clairement formalisée. Ce mécanisme n'a été intégré ni dans le règlement général du plan d'attributions d'actions gratuites, ni dans la convention d'actionnaire du président de CDC Entreprises.

Rien n'interdisait à l'intéressé comme à la Caisse de traiter de ce sujet début 2008, par le biais d'un éventuel avenant à la convention d'actionnaire du président de CDC Entreprises.

Dans les faits, le plafonnement des dividendes perçus par le président de CDC Entreprises en fonction entre 2006 et 2011 n'a jamais été mis en œuvre. Le rapport précité de la direction d'audit de la Caisse des dépôts constatait, en juillet 2011, que « le plafonnement est dépassé ». Ce constat n'a, pour autant, donné lieu à aucune démarche pour obtenir un reversement de l'intéressé. Il n'a pas davantage été pris en compte pour ajuster le montant de la prime variable sur objectifs de l'intéressé.

Confronté à un changement radical des conditions de l'activité de CDC Entreprises, la direction de cette société comme la Caisse des dépôts n'ont ni renégocié les conditions du PAGA, ni mis fin à ce dispositif dont les dérives étaient manifestes. La seule proposition d'évolution a été de créer un nouveau PAGA aux caractéristiques différentes, proposition à laquelle il n'a pas été donné suite.

III - Le dénouement du dispositif : un rachat coûteux pour la Caisse, un effet d'aubaine pour les salariés

Le rachat des actions par la Caisse avant l'apport de CDC Entreprises à la BPI s'est traduit par un effet d'aubaine de grande ampleur au bénéfice des salariés de la société.

A - Le rachat par la Caisse des actions gratuites avant l'apport de CDC Entreprises à la BPI

Un terme a été mis au mécanisme d'attributions d'actions gratuites de CDC Entreprises dans le cadre de la création de Bpifrance. En effet, l'État et le futur directeur général de Bpifrance considéraient qu'il était inenvisageable que les salariés de CDC Entreprises continuent de bénéficier de ce système au sein de Bpifrance. Outre les distorsions de modalités de rémunération que le maintien de ce dispositif introduisait entre les futurs salariés de Bpifrance, l'État souhaitait préserver l'actionnariat entièrement public de la nouvelle institution.

La Caisse a donc décidé de racheter les actions gratuites encore détenues par les salariés avant l'apport des actifs de CDC Entreprises à Bpifrance¹⁸⁶. L'extinction définitive du PAGA est intervenue en novembre 2014.

¹⁸⁶ Pour ce faire, elle a dû passer par une structure intermédiaire, BPI-1 (renommée CDCE-1), société anonyme détenue à 100 % par la CDC et n'ayant pas d'autre actif.

B - Le montant du rachat : un effet d'aubaine massif pour les détenteurs d'actions gratuites

1 - Les stipulations contractuelles concernant le rachat des actions gratuites

L'attribution gratuite des actions était subordonnée à l'acceptation du bénéficiaire et à la signature concomitante d'une convention d'actionnaire entre le bénéficiaire et la société CDC Entreprises, représentée par son président, d'une durée initiale de 10 ans.

Cette convention prévoyait plusieurs cas de figure pour le rachat des actions gratuites :

- une option de rachat par CDC Entreprises en cas de cessation des fonctions du salarié au sein de la société¹⁸⁷. Hors cas de licenciement, le rachat doit se faire à la valeur la plus élevée entre la valeur nominale des actions de CDC Entreprises et l'actif net par action de CDC Entreprises. Neuf salariés ont été concernés, en 2011 et 2012, par cette disposition, dont le président de CDC Entreprises en fonction entre 2006 et 2011. Le prix de rachat par action a été d'environ 11€¹⁸⁸ ;
- une option de vente accordée aux salariés sur CDC Entreprises à compter de la fin de la période de conservation (clause de liquidité des actions gratuites). Comme dans le premier cas, le prix de cession des actions de préférence est égal à la valeur la plus élevée entre la valeur nominale des actions de CDC Entreprises et l'actif net par action de CDC Entreprises ;
- un droit de sortie forcée au bénéfice de tout tiers acquéreur de la majorité du capital social de CDC Entreprises. Dans ce cas, le prix de cession des actions de préférence est égal à celui stipulé dans l'offre d'acquisition du tiers acquéreur.

¹⁸⁷ En cas de décès, d'invalidité, de licenciement, départ à la retraite ou démission.

¹⁸⁸ Le président de CDC Entreprises en fonction entre 2006 et 2011, qui a quitté CDC Entreprises en 2011, a ainsi perçu en décembre 2011, au titre du rachat des 2 290 AGA qu'il détenait, 25,4 K€.

2 - Les rachats d'actions gratuites intervenus en 2013 et 2014

La Caisse a logiquement recherché, dans ses négociations avec l'État, une valorisation élevée de CDC Entreprises, afin de disposer d'un apport substantiel dans le cadre de la création de la BPI lui permettant d'atteindre la parité avec l'État au sein de la nouvelle structure. La conséquence a été d'accroître mécaniquement le prix de rachat des actions gratuites dès lors qu'il s'opérait en application du droit de sortie forcée. En outre, les travaux préparatoires à la création de la BPI n'ont pas exploré la faisabilité d'une disposition législative qui aurait permis de dénouer le dispositif dans des conditions qui auraient mieux préservé les intérêts patrimoniaux de la Caisse des dépôts. La Caisse était ainsi placée dans une situation de faiblesse vis-à-vis des salariés qui en étaient bénéficiaires.

Ceux-ci, qui auraient pu céder volontairement leurs actions sur la base d'une valorisation de CDC Entreprises à l'actif net (soit environ 11 € par action), ont fait le choix de réclamer l'application des règles relevant du droit de sortie forcée. Dans ce cas, la valeur de rachat des actions était calée sur la valorisation de CDC Entreprises dans le cadre des apports de la société de gestion à la BPI (valorisation de 150 M€, correspondant à une valeur de 318,5 € par action). Cette valeur représentait trente fois le montant de l'actif net de la société de gestion.

Le directeur général de la Caisse, en fonction entre juillet 2012 et avril 2014, a demandé aux salariés concernés de réduire volontairement une partie du montant perçu dans le cadre du rachat de leurs actions. Seul un petit nombre de détenteurs d'actions gratuites de préférence, douze sur un total de cinquante, principalement parmi les membres du comité de direction, ont, en réalité, accepté une telle réduction. L'accord s'est fait avec eux sur la base d'une cession d'environ 20 % de leurs actions gratuites au prix unitaire de 11 € et d'un plafonnement du total de leurs gains de cession à 300 K€.

Pour le reste, le solde des actions existantes et encore détenues par les salariés ont donc été achetées à la valeur d'apport à BPI, soit un prix par action de 318,5 €. Ce prix très élevé, totalement déconnecté de la vocation initiale « d'intéressement » du dispositif PAGA, constitue un effet d'aubaine lié à la création de la BPI. Il est d'autant plus difficilement justifiable qu'il survient à l'occasion de l'apport d'une entité publique, CDC Entreprises, à une autre entité publique, la BPI et qu'il concerne des salariés du secteur public qui ont rejoint, pour l'essentiel, le nouveau groupe.

Les efforts de modération, au demeurant limités¹⁸⁹, n'ont pas empêché que les gains perçus par les dirigeants et cadres de CDC Entreprises demeurent très élevés. Ils ont atteint 386 000 € et 363 000 € pour les deux des dix premiers bénéficiaires d'actions qui n'ont pas accepté de céder une partie de leurs actions à 11 €. Pour les huit autres premiers bénéficiaires qui ont renoncé à une partie de leurs gains de cession, les montants perçus au titre du rachat ont été compris entre 207 000 € et 300 000 €.

Les sommes versées à titre individuel, en 2013, à onze dirigeants et cadres de CDC Entreprises¹⁹⁰ au titre de leurs rémunérations, des dividendes et du rachat des actions gratuites¹⁹¹ ont atteint au total des montants compris entre 452 000 € et 705 000 €. Ces montants dépassent le plafond brut annuel de 450 000 € fixé par le décret du 26 juillet 2012 relatif au contrôle de l'État sur les rémunérations des dirigeants d'entreprises publiques. Bien que ne s'appliquant pas juridiquement aux dirigeants de CDC Entreprises, y compris en leur qualité de salariés de Bpifrance investissement à compter de la mi-2013, ce plafond constitue cependant une référence dans la sphère publique et au sein de la Caisse des dépôts¹⁹².

Dans ce contexte, la Caisse aurait pu tenter de diminuer l'effet d'aubaine au bénéfice des intéressés en réduisant certains éléments de leurs rémunérations, dont par exemple la part variable. Elle s'est abstenue de le faire.

¹⁸⁹ La Caisse a racheté 2 278 actions au prix unitaire de 11,01 € pour un montant de 25 081 €. Si elle avait racheté ces actions à un prix de 318,5 €, le montant du rachat aurait été de 725 543 €. Elle a donc enregistré une moindre dépense de l'ordre de 700 000 €, à rapporter au montant total du rachat des actions gratuites qui s'est élevé à 7,2 M€.

¹⁹⁰ Ils sont devenus salariés de Bpifrance investissement à compter de la mi-2013.

¹⁹¹ Les sommes versées comprennent : fixe annuel brut 2013 + prime variable d'objectifs + intéressement 2013 au titre de 2012 + participation 2013 au titre de 2012 + montant versé au titre des dividendes et rachat des actions gratuites versés en 2013. Elles ne comprennent pas les éventuels jetons de présence ou indemnités que pourraient percevoir ces dirigeants et cadres au titre de leurs mandats de membres de conseils d'administrations ou de conseils de surveillance dans d'autres sociétés que CDC Entreprises.

¹⁹² La rémunération du directeur général de la Caisse des dépôts est plafonnée à 450 000 € en application du décret du 16 janvier 2013.

3 - Le bilan d'ensemble du PAGA

Sur la période 2010-2014, le montant du rachat des actions gratuites aux salariés par la Caisse des dépôts s'est élevé à 7,2 M€. En ajoutant ce montant à celui des dividendes versés par CDC Entreprises/CDCE-1 aux salariés attributaires d'actions gratuites, qui s'est élevé à 8,3 M€, le coût total du dispositif PAGA peut être évalué à 15,5 M€.

Les montants cumulés bruts perçus au titre des dividendes versés entre 2010 et 2013 et des rachats d'actions gratuites intervenus en 2013 se sont élevés, en moyenne, à 61 000 € pour les employés de CDC Entreprises attributaires d'actions gratuites. S'agissant des membres du comité de direction, ces derniers ont perçu individuellement, en moyenne, sur la même période, 669 000 €.

Tableau n° 4 : montants perçus en moyenne et par catégorie de personnels au titre des dividendes versés entre 2010 et 2013 et des rachats d'actions gratuites en 2013 (milliers d'euros)

Catégorie	Div perçus en 2010	Div perçus en 2011	Div perçus en 2012	Div perçus en 2013	Rachat AGA 2013
Employés	13	7	6	5	29
Attachés d'études	15	8	7	6	32
Chargés d'études A	21	12	11	9	48
Chargés d'études B	51	28	25	21	114
Directeurs d'études non membres du comité de direction	84	49	44	37	192
Membres du comité de direction	153	85	76	62	293
Mandataires sociaux	278	155	57	46	150

Source : Cour des comptes, d'après CDC

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La mise en place du PAGA s'apparente à une tentative contestable de transposition d'un mécanisme de carried interest appliqué usuellement dans les sociétés de capital investissement du secteur concurrentiel à une filiale à 100 % publique, gérant des fonds très majoritairement d'origine publique. Il s'est agi, en fait, sous couvert d'actionnariat salarié, de mettre en place une forme de rémunération complémentaire pour les salariés de CDC Entreprises, qui s'est ajoutée à des dispositifs existants déjà généreux. Les modalités de ce dispositif ont été, en outre, conçues pour mettre en place des règles très favorables aux salariés et particulièrement contraignantes pour la société et sa maison mère.

La mutation profonde de l'activité de CDC Entreprises à partir de 2008, qui a entraîné mécaniquement une augmentation très forte des dividendes distribués, n'a été prise en compte ni par CDC Entreprises, ni par la Caisse. Aucun mécanisme n'a été mis en place pour tenter de corriger les dérives du dispositif, voire pour y mettre fin.

Ce constat montre que CDC Entreprises a fait preuve, à l'égard de sa maison-mère, d'une transparence insuffisante, transparence qui aurait été d'autant plus nécessaire que les salariés et les mandataires sociaux de la société étaient les bénéficiaires de ce PAGA. Il souligne, plus généralement, les failles dans la gouvernance interne de la Caisse des dépôts, et dans sa capacité à connaître et à gérer les rémunérations dans ses filiales. Il illustre, enfin, les risques d'une gouvernance « endogamique » dans la mesure où les organes de gouvernance de CDC Entreprises se composaient uniquement de représentants de la Caisse des dépôts et de dirigeants de CDC Entreprises. L'effet d'aubaine en faveur des salariés intervenu lors de la création de la BPI est l'illustration finale la plus manifeste des risques s'attachant à un dispositif mal conçu et mal piloté.

La Caisse des dépôts doit impérativement intensifier les efforts qu'elle dit avoir entamés pour mettre en place un dispositif permettant de connaître et de contrôler les rémunérations, dans toutes leurs composantes, au niveau du groupe Caisse des dépôts. Elle doit faire émerger une DRH groupe forte et légitime et élaborer un corps de règles assurant l'adéquation entre les modes de rémunération mis en place dans les filiales de la Caisse et la vocation d'intérêt général qui est la sienne.

La Cour formule en conséquence les trois recommandations suivantes à l'adresse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations :

- 1. doter la direction des ressources humaines du groupe de moyens de contrôle renforcés à l'égard de la politique de rémunération des filiales de la Caisse ;*
 - 2. élaborer un référentiel de rémunérations pour l'ensemble du groupe cohérent avec la vocation d'intérêt général de la Caisse ;*
 - 3. mettre en place un dispositif recensant, de manière exhaustive, les rémunérations des cadres dirigeants au sein du groupe Caisse des dépôts.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.....	442
Réponse du président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations	443
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations .	445
Réponse du président de Bpifrance investissements.....	448
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations de mars 2007 à mars 2012	452
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations de juillet 2012 à avril 2014	453
Réponse du président de CDC Entreprises de septembre 2006 à mars 2011	453
Réponse du président de CDC Entreprises de mars 2011 à juillet 2013.	455

Destinataire n'ayant pas souhaité rendre ses observations publiques

Directeur général de CDC Entreprises

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE
L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE**

Comme le rappelle ce rapport, ni le Ministère des finances et des comptes publics ni le Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique ne sont compétents pour connaître des modalités de rémunération des salariés du groupe Caisse des Dépôts (CDC). En particulier, nos services n'ont pas été impliqués dans la mise en place du programme d'attributions gratuites d'actions aux salariés de CDC Entreprises, dont l'associé unique était la CDC et qui a précédé la constitution du groupe Bpifrance. De fait, la CDC n'entre pas dans le champ des participations suivies par l'Agence des participations de l'État. Le seul lien entre CDC Entreprises et nos services était la Commission de Surveillance de la CDC dans laquelle siège, conformément à l'article L. 518-4 du code monétaire et financier, le directeur général du Trésor ou son représentant. En tout état de cause, la Commission de Surveillance n'a pas été informée de la mise en place du programme d'attributions gratuites d'actions, dont elle a pris connaissance en mai 2013. Les modalités de dénouement du dispositif ont été définies en interne au groupe CDC, préalablement à l'apport de sa participation dans la société de gestion au groupe Bpifrance.

Enfin, il nous paraît important de rappeler que Bpifrance n'a pas attribué et n'attribuera pas d'actions gratuites à ses salariés ou mandataires. La position défavorable de l'État à l'instauration d'un tel programme au sein du groupe Bpifrance a d'ailleurs été rappelée lors du conseil d'administration de Bpifrance du 25 juin 2013, qui a approuvé les apports permettant la constitution effective du groupe.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE SURVEILLANCE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

S'agissant du plan d'attributions d'actions gratuites de CDC Entreprises, la Commission de Surveillance ne peut que partager le constat de la Cour sur les dérives qui ont caractérisé la mise en œuvre de ce dispositif, dont la conception est en elle-même difficilement justifiable, et le dénouement, en 2013, dans le cadre de la création de Bpifrance, s'est traduit en application des accords contractuels qui avaient été conclus initialement, pour les salariés intéressés, par un effet d'aubaine financier inacceptable pour un groupe public.

La Commission de Surveillance, sur toute question qu'elle décide d'examiner dans le cadre de ses prérogatives, doit être à même de disposer d'une information complète et produite en temps utile, permettant ainsi l'engagement d'une action préventive qui caractérise le pouvoir de sa surveillance.

Cependant, ainsi que le relève la Cour, « les failles dans la gouvernance interne de la Caisse des Dépôts et sa capacité à connaître et gérer les rémunérations de sa filiale », n'ont pas permis à la Commission d'exercer la mission générale de surveillance qu'elle tient des dispositions de l'article L. 518-7 du Code monétaire et financier. Si je ne suis pas en mesure de répondre sur le niveau d'information dont a disposé la précédente Commission de Surveillance quant à l'existence du dispositif d'attribution gratuite d'actions de CDC Entreprises, je ne peux, pour ma part, que déplorer le caractère tardif par lequel elle en a eu connaissance.

Ce n'est, en effet, qu'à l'occasion de sa séance du 29 mai 2013¹⁹³ que la Commission de Surveillance a été informée de l'ampleur du mécanisme de rémunérations de CDC Entreprises - soit plus de six années après la mise en place de ce dispositif et ce, malgré ses demandes réitérées les années antérieures visant à identifier l'existence de

¹⁹³ En tout état de cause, les seules mentions, dans le rapport général de l'audit examiné à l'occasion du Comité d'examen des Comptes et des Risques (CECR) de la Commission de Surveillance du 7 mars 2013, d'un rapport d'audit rendu en juillet 2011 sur CDC Entreprises et des conclusions tirées par la direction de l'audit, ne peuvent être regardées, de par leur caractère général et elliptique, comme permettant l'exercice effectif de la mission de surveillance incombant à la Commission

compléments de rémunérations dans les filiales du Groupe. Elle avait alors demandé, à l'occasion de cette séance, que lui soient communiqués les résultats des négociations engagées par la Direction" générale avec les personnels intéressés¹⁹⁴, information qu'elle n'a obtenue que de manière partielle.

Une Information détaillée, plus précoce, l'aurait conduite à recommander l'extinction de ce dispositif.

Aussi, la Commission de Surveillance souscrit à la conclusion générale de votre rapport selon laquelle il est impératif que la Caisse des Dépôts mette en place « un dispositif permettant de connaître et de contrôler les rémunérations, dans toutes leurs composantes, au niveau de l'Établissement public comme du Groupe Caisse des Dépôts ». De ce point de vue, et de manière complémentaire aux récentes initiatives mises en place par la Direction générale qui vont dans le bon sens, ainsi qu'aux préconisations formulées dans votre rapport, la Commission de Surveillance a décidé d'instituer, en son sein, un comité spécial « des nominations et des rémunérations ».

Ce comité procède d'un élargissement du périmètre de contrôle du comité des nominations afin que dernier puisse désormais inclure l'examen des rémunérations de l'Établissement public et de ses filiales. Les modifications afférentes à cette nouvelle organisation seront détaillées dans le cadre de la prochaine révision du règlement intérieur de la Commission de Surveillance.

¹⁹⁴ *Relevé de conclusions de la Commission de surveillance relatif au point d'étape sur la création de la BPI, séance du 29 mai 2013*

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Un plan d'attributions gratuites d'actions a été mis en place au sein de CDC Entreprises en 2007 afin de fidéliser et de motiver les salariés dans un contexte de marché dynamique marqué par la signature avec l'État de la convention France Investissement et après la séparation intervenue en 2006 entre, d'une part, les activités de CDC Entreprises et d'autre part, celles de CDC Capital Investissement. Ces actions donnaient droit à un dividende prioritaire versé par CDC Entreprises calculé sur la base des résultats réalisés par la société.

Ce dispositif dont on peut aujourd'hui contester l'opportunité a fait l'objet à l'époque d'une expertise approfondie.

Les services de la Caisse ont validé les principales caractéristiques du plan sur la base de simulations financières en phase avec leur connaissance de l'environnement économique de 2007 sans pouvoir prévoir, à ce moment, la croissance « spectaculaire » que connaîtraient l'activité et les effectifs de CDC Entreprises à compter de 2009, ni celle des dividendes que la société serait amenée à verser compte tenu de l'augmentation de son résultat.

L'appréciation portée sur les conditions d'application du plan d'attributions d'actions doit nécessairement tenir compte de cette réalité et ne peut conduire à juger une décision prise à une date donnée à la lumière de faits qui sont survenus postérieurement, notamment la création du FSI puis la mise en place du programme des investissements d'avenir.

La décision de créer Bpifrance en regroupant en son sein plusieurs entités, dont CDC Entreprises, a nécessairement conduit en 2013 à mettre fin au dispositif dont bénéficiaient les titulaires d'actions gratuites dans le respect des clauses des contrats conclus avec chaque bénéficiaire. Ce dénouement anticipé a entraîné le rachat des actions CDC Entreprises détenues par les salariés à la même valeur que celle à laquelle CDC Entreprises a été apportée à Bpifrance par la Caisse des dépôts, et qui a été validée par les banques d'affaires, les commissaires aux apports et par l'État.

Dans la mesure où la régularité juridique du plan initial d'attribution d'actions gratuites ne peut être en elle-même contestée, c'est sur le « pilotage défaillant » du dispositif que s'appuie l'analyse de la Cour.

Il convient à cet égard de distinguer deux moments distincts dans la mise en œuvre de ce plan.

Au moment de la forte croissance des actifs confiés en gestion à CDC Entreprises à la sortie de la crise financière, les conditions initiales du plan auraient pu être remises en cause. Comme le relève la Cour, la forte rigidité du dispositif mis en place à l'origine n'a pas permis une telle évolution. En effet une modification des contrats se traduisant par une réduction du montant des dividendes dus aux porteurs d'action aurait nécessité un accord formel de chaque salarié qui en bénéficiait.

Un autre choix aurait pu conduire à limiter à terme le montant des dividendes versés à chaque salarié en mettant en place un nouveau plan afin d'attribuer de nouvelles actions aux salariés recrutés après 2007 tout en conservant une même enveloppe globale de dividendes affectée aux actions gratuites. Compte tenu de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le dividende reçu potentiellement par chacun d'eux aurait pu diminuer. Cette voie a été explorée mais on ne peut que constater avec la Cour qu'elle n'a pu finalement se concrétiser.

Au moment de la création de Bpifrance, le dénouement anticipé du dispositif est apparu comme indispensable, d'une part en raison des distorsions de modalités de rémunération qu'il risquait d'introduire entre les futurs salariés de Bpifrance, d'autre part afin de préserver le caractère entièrement public de la nouvelle institution. En outre, il est apparu nécessaire d'y procéder dans les délais les plus brefs possibles pour ne pas retarder le calendrier de mise en place de Bpifrance.

Ce dénouement anticipé passait nécessairement par le rachat des titres détenus par les salariés. La procédure de rachat forcé était à cet égard celle qui était prévue par le plan d'attribution gratuite en cas de cession ou d'apport. Dans ce cadre, le prix du rachat des actions devait être le même que celui auquel CDC Entreprises était apporté.

Le versement des sommes dues aux collaborateurs de CDC Entreprises en leur qualité d'actionnaire n'est donc en lui-même entaché d'aucune irrégularité. En revanche, compte tenu de la valorisation retenue pour CDC Entreprises lors de l'apport, ce prix s'est avéré substantiellement plus élevé que la valeur nominale des actions.

La question posée était donc celle de savoir s'il était possible à ce stade d'éviter le paiement des sommes dues ou de réduire leur montant.

La Cour suggère que les pouvoirs publics auraient pu recourir à une disposition législative afin de faire obstacle à l'application d'accords contractuels conclus avec des personnes physiques. Sans s'interroger sur l'opportunité d'une telle initiative, on peut cependant souligner qu'une

modification législative d'un droit patrimonial résultant d'un contrat antérieur légalement formé aurait peut-être eu une issue incertaine à la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La Cour considère également qu'il aurait été possible de réduire d'autorité les autres éléments de rémunération des salariés bénéficiaires d'actions gratuites compte tenu des montants qu'ils pouvaient percevoir dans le cadre de leur rachat. Là encore, la voie d'une compensation contrainte entre des éléments de revenus par nature distincts apparaît comme incertaine. Ils obéissent en effet chacun à leur logique propre et ont des fondements juridiques différents : la rémunération du travail effectué au regard de l'atteinte d'objectifs déterminés en application des règles du droit du travail d'une part, et le prix de sortie auquel peut prétendre un actionnaire dans le cadre d'accords contractuels conclus individuellement d'autre part. Sauf à obtenir l'accord des salariés, la réduction unilatérale d'éléments de rémunération prévus dans les contrats de travail aurait été de nature à justifier de longs contentieux.

Dès lors, et compte tenu d'un cadre juridique et contractuel contraint, la seule solution permettant de réduire les sommes versées à l'occasion de ce rachat exceptionnel, était d'en appeler au volontariat et à la modération individuelle des bénéficiaires. C'est cette démarche pragmatique qui a été menée avec persévérance par la Caisse des Dépôts et qui a permis de limiter pour certains attributaires le montant versé en définitive.

S'agissant des recommandations adressées en conclusion par la Cour, la Caisse des Dépôts y souscrit sans réserve.

Ces recommandations s'inspirent du travail de cartographie des différents dispositifs de rémunération des dirigeants lancé au sein du Groupe il y a plus d'un an.

Cette démarche s'est traduite par un processus d'élaboration d'un référentiel de rémunérations cohérent avec les missions de la Caisse des Dépôts et prenant en compte les différences de statuts juridiques de l'établissement public d'une part et de ses filiales d'autre part qu'elles entrent ou non dans le champ concurrentiel au sens de l'article L. 518-2 du Code monétaire et financier. Enfin une profonde réorganisation de la direction des ressources humaines du groupe et de l'établissement public a été soumise aux instances représentatives des personnels à l'automne 2014 et sera mise en œuvre dès janvier 2015.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE BPIFRANCE INVESTISSEMENTS

Il ne m'appartient pas de me prononcer ni sur les propositions qui ont été faites par mes prédécesseurs à la présidence de CDC Entreprises ni sur les décisions qui ont été prises par la direction générale de la Caisse des Dépôts (CDC) en ce qui concerne le choix du plan d'attribution d'actions gratuites (PAGA) et ses modalités de mise en œuvre. En revanche, si j'ai souhaité, comme la Cour le rappelle, qu'il soit mis fin à ce dispositif avant la constitution du groupe Bpifrance en accord avec l'Etat et la CDC, c'est en raison de la perspective du regroupement au sein de CDC Entreprises devenue Bpifrance Investissement, des équipes provenant, du Fonds Stratégique d'investissement et de FSI Régions. Cette opération, qui a pu être réalisée relativement vite¹⁹⁵, aurait été rendue plus complexe d'un point de vue tant actionnarial que managérial si une partie des collaborateurs de la nouvelle entité en était restée actionnaire.

Cela étant, il ne m'est pas interdit de porter sur tout cela quelques appréciations qui resteront personnelles.

Concernant les objectifs de la mise en place du PAGA, que la Cour juge « multiples et imprécis », il me semble que la Cour ne met pas suffisamment l'accent sur la nécessité, pour la direction de CDC Entreprises de l'époque, de fidéliser les collaborateurs de la société dans un contexte marqué par la signature, fin 2006, entre l'État, la CDC et CDC Entreprises, de la convention France Investissement qui prévoyait une montée en charge significative des moyens que la CDC allouerait, via CDC Entreprises, à l'investissement en fonds propres dans les PME de croissance (env. 2,4Md€ entre fin 2006 et 2012). Avec le recul, on peut imaginer que la mise en œuvre de cette politique, voulue par les pouvoirs publics, de soutien aux entreprises allait nécessiter de s'appuyer, pour une longue période, sur un niveau élevé d'expertise et de compétences des collaborateurs de la société. Le dispositif devait ainsi tenir compte du risque de fuite de collaborateurs de la société pour rejoindre d'autres sociétés de gestion de la Place. Or, la société avait vu, en 2005 et 2006, plusieurs cadres-clés la quitter pour rejoindre des sociétés de gestion disposant de carried interest et de rémunérations salariales meilleures

¹⁹⁵ Les apports, par l'État et la CDC, de leurs participations dans les différentes sociétés constitutives de Bpifrance (OSEO, FSI, CDC Entreprises et FSI Régions) ont eu lieu le 12 juillet 2013. Les équipes d'investissement ont été physiquement regroupées dans les mêmes locaux à partir de novembre 2013 et le transfert juridique des contrats de travail des collaborateurs du FSI et de FSI Régions à CDC Entreprises, devenue Bpifrance Investissement, a eu lieu le 1er avril 2014.

(directeur des fonds de fonds, son adjoint, le secrétaire général, ...). Le fait que le turn over des collaborateurs ait finalement été faible n'était pas un fait acquis à l'époque de la décision de mise en place du PAGA.

En revanche, en faisant l'exercice un peu délicat de me replacer dans le contexte de l'époque, je souhaite rappeler ici que personne n'imaginait, lors de la mise en place du dispositif fin 2007/début 2008, que la croissance des actifs sous gestion, et donc des revenus de CDC Entreprises, serait incommensurablement plus dynamique que prévue. Le PAGA reposait sur une hypothèse de croissance des effectifs de la société sur plusieurs années en se basant sur les objectifs et méthodes d'interventions prévus par la convention France Investissement, qui permettait de calibrer avec précision les niveaux d'activité sur les années à venir. La création, fin 2008, et la montée en charge, courant 2009, du FSI puis la mise en place du Programme des Investissements d'Avenir, en 2010, à l'initiative de l'État, modifie substantiellement l'environnement et le modèle d'affaires de CDC Entreprises, la part de l'investissement direct relativement à celle de l'investissement en fonds de fonds augmentant sensiblement dans le mix produit, notamment sous l'effet de la création de plusieurs fonds sectoriels (ex. fonds OC+, Innobio, Bois, FSN-PME, Ecotechnologies, etc.. Pour prendre en charge ces nouvelles activités d'investissement direct, CDC Entreprises a dû s'adapter : l'effectif salarié de la société a augmenté de 96 % entre 2008 et 2011 (+ 48 % sur la seule année 2010). Cette augmentation exceptionnelle de l'activité a conduit à une hausse du chiffre d'affaires, assis sur les commissions de gestion, des charges d'exploitation (dans une moindre mesure) et, in fine, du résultat net de la société de gestion qui se sont avérées supérieures aux projections envisagées initialement.

S'agissant du dispositif lui-même, le lien entre la performance des équipes sur leur activité d'investissement et de gestion de leurs participations et les dispositions du PAGA est moins direct que dans le cas du carried interest. Tel en était d'ailleurs, si j'en juge par les contacts que j'ai pu nouer, l'objectif affirmé par la CDC et le management de CDC Entreprises. Pour autant, il me semble que le jugement de la Cour en la matière mérite d'être nuancé. Si la compétence et la performance des équipes de CDC Entreprises en matière d'investissement dans les PME de croissance, notamment sur les segments de marché très spécifiques tels que le capital-risque, n'avait pas été réelle et reconnue, la société n'aurait sans doute pas été choisie par les pouvoirs publics et par des investisseurs privés pour gérer de nouveaux fonds. En témoigne, par exemple, la décision de l'Etat de confier à CDC Entreprises la gestion du fonds Ecotechnologies, abondé par le Programme des Investissements d'Avenir, malgré une attribution initiale des enveloppes d'investissement à l'ADEME, ou le choix d'investisseurs privés (industriels, investisseurs

institutionnels , Fonds Européen d'investissement, etc.) d'investir dans les fonds qu'elle gérât.

Par ailleurs, les revenus de CDC Entreprises incluait également une commission de surperformance des fonds de fonds qu'elle gérât. A ce titre, elle recevait 10 % des résultats nets annuels des fonds de fonds gérés. Ce mécanisme instaurait un lien entre la performance de gestion des fonds et résultats annuels de la société de gestion, ce qui est une bonne chose.

En outre, malgré leur caractère public, les souscripteurs qu'étaient la CDC et le FSI ainsi que le Commissariat Général à l'investissement n'ont jamais confié de fonds à CDC Entreprises sans négocier le montant des frais de gestion qui, en moyenne sont, notamment sur les fonds gérés pour le compte de l'Etat, inférieurs à ceux pratiqués sur le marché.

Concernant le dénouement du dispositif, dont la Cour considère qu'il a conduit à « un effet d'aubaine » pour les salariés, il me semble que les appréciations de la Cour méritent d'être à la fois clarifiées et nuancées :

- Dans le contexte d'une mise en place de la banque publique d'investissement que les pouvoirs publics ont expressément voulue rapide, je conçois que, pour la CDC, le dénouement du dispositif d'actions gratuites ne pouvait passer que par le rachat de l'ensemble des titres détenus par les salariés de la société. C'est dans ce souci de rapidité d'exécution et de respect des engagements contractuels que la CDC a recouru à la faculté , prévue par le plan d'attributions d'actions gratuites en cas d'opération de cession ou d'apport, de rachat forcé. Dans ce cadre, le prix du rachat des actions gratuites devait être le même que celui auquel CDC Entreprises était apportée. À ce titre, le versement des sommes aux collaborateurs de CDC Entreprises n'est entaché d'aucune irrégularité, pas plus que ne le sont d'ailleurs opérations antérieures conduites au titre des versements de dividendes et des rachats d'actions.

- Si les actionnaires individuels de la société de gestion ont effectivement perçu, au moment de la cession de l'entreprise, des sommes importantes, celles-ci ne sont que le reflet de valorisation de la société retenue par l'Etat et la CDC, au terme d'un processus intense et rigoureux, validé les commissaires aux apports, de valorisation de l'ensemble des actifs apportés à BPI Groupe. D'une manière plus globale, la valeur acquise par la société de gestion en près de 20 ans l'a principalement été grâce à la compétence , au professionnalisme et au travail fourni par ses équipes qui ont ainsi permis de constituer , à l'échelle européenne, un acteur - sinon l'acteur - de référence du capital

investissement ciblant les PME de croissance. Je crois qu'il n'est pas inutile de leur rendre hommage ici.

Par ailleurs, comme la Cour le souligne, un petit nombre de salariés de CDC Entreprises a accepté de limiter le montant qu'ils ont perçu au titre de ce rachat. Certes, le nombre des collaborateurs ayant accepté ce plafonnement volontaire de leurs gains est limité. Cependant, et au-delà de l'extrême probité de l'ensemble des collaborateurs de CDC Entreprises dont je peux attester aujourd'hui, je tiens à souligner l'exemplarité de la décision des principaux détenteurs d'actions gratuites (dont la quasi-totalité des membres du comité de direction de la société) ont, à titre individuel, accepté de prendre, sachant qu'ils auraient légitimement pu demander que l'ensemble de leurs titres leur soit racheté à la valeur retenue pour l'apport des actions de CDC Entreprises à BPI Groupe. Ce comportement me semble d'autant plus remarquable que ces efforts de modération ont pu, individuellement, être non négligeables (abandon de 20 % à 40 % de la valeur de leurs actions). En tout état de cause, je considère que la solution de modération proposée par la CDC était la seule vraiment praticable. Notamment, la piste alternative proposée par la Cour, consistant à réduire unilatéralement la rémunération variable des salariés bénéficiaires du produit de la cession des actions gratuites, ne pouvait être suivie compte tenu du risque de multiplication de contentieux qu'elle aurait recelé 2. D'un point de vue managérial, il aurait été impossible de construire le nouveau groupe Bpifrance en aliénant ainsi une partie significative des équipes d'investissement issues de CDC Entreprises.

Enfin, l'approche retenue par la Cour cherchant à démontrer que les salariés de CDC Entreprises ont bénéficié d'un « effet d'aubaine massif » me semble insuffisamment étayé. La seule référence mentionnée par la Cour pour apprécier le caractère excessif de ces sommes est celle du plafond 450 K€ bruts de rémunération annuelle fixés par le décret du 26 juillet 2012. Ce seuil, qui n'est pas applicable à CDC Entreprises (comme le précise la Cour), n'est devenu une référence normative puissante en matière de rémunérations publiques que bien après la mise en place du PAGA en 2007. Pour autant, et sans nier le positionnement particulier de CDC Entreprises sur le marché du capital investissement, il importe de savoir si les ordres de grandeurs que la Cour met en évidence sont ou non commensurables au total des rémunérations de sociétés comparables. L'évaluation ainsi faite par la Cour aurait gagné en solidité si l'aune à laquelle était comparée l'ensemble des gains perçus par les collaborateurs de CDC Entreprises reposait sur des éléments de comparaison variés (niveaux et composition des rémunérations dans des sociétés à l'activité similaire).

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES
DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS DE MARS 2007 À MARS 2012**

Préoccupé par la mise en œuvre du plan d'actions gratuites de CDC Entreprises, j'ai demandé le 19 avril 2011 au service de l'Audit de la Caisse des Dépôts un rapport dans les termes suivants :

"Un dispositif d'attribution gratuite d'actions a été mis en place à CDC Entreprises le 1er octobre 2007, afin de motiver et fidéliser le personnel en l'associant au développement de l'entreprise.

Je souhaite qu'une mission d'audit de la mise en œuvre de ce dispositif soit engagée, afin notamment d'étudier les modalités d'attribution des actions ainsi que de calcul et de versement du dividende prioritaire. La mission s'attachera particulièrement à identifier les conditions dans lesquelles la Caisse des Dépôts, actionnaire unique de CDC Entreprises, a été informée tout au long du processus des principales caractéristiques du dispositif mis en place, et, notamment de ses aspects financiers (simulations pour des cas individuels en particulier).

Je vous remercie de me faire part de vos conclusions avant le 30 juin 2011".

Ce rapport qui m'a été remis le 6 juillet 2011 a constaté que "les obligations légales et réglementaires" ont été respectées et a observé qu'il avait permis de "fidéliser et de récompenser l'ensemble des salariés de CDC Entreprises, et particulièrement l'encadrement supérieur, dans une période où les départs s'intensifiaient."

Ce rapport contenait six recommandations visant :

1. à perfectionner le suivi de ce type de dispositif dans les filiales par la Direction des ressources humaines de la Caisse des Dépôts ;

2. à ce que la Direction Financière de la CDC suive plus en détail les actes de gouvernance de CDC Entreprises ;

3. à obtenir de CDC Entreprises un reporting plus détaillé de la mise en œuvre du plan d'actions gratuites ;

4. à revoir de nombreux aspects techniques du premier plan d'actions gratuites dans le cas où un second plan serait mis en place à partir de 2012 ;

5. à prévoir pour le futur des règles d'attributions permettant de servir les nouveaux arrivants et de discriminer les attributions selon les niveaux de responsabilité ;

6. à améliorer les règles et éléments de calcul d'un nouveau plafonnement dans le cadre d'un nouveau plan d'actions gratuites.

À la suite de ce rapport d'Audit, j'ai pris la décision de ne pas autoriser CDC Entreprises à lancer un nouveau plan d'actions gratuites.

Je n'ai pas d'observation sur la Partie III concernant le dénouement du dispositif. Il a été réalisé à un moment où je n'étais plus directeur général de la Caisse des Dépôts.

Dans ce contexte, l'insertion de la Cour des Comptes n'appelle pas d'autre observation de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS DE JUILLET 2012 À AVRIL 2014

Par la présente, je vous précise partager les remarques portées dans la réponse de la Caisse des Dépôts et Consignations, telle qu'elle vous a été adressée par son Directeur Général, Pierre-René LEMAS, en date du 24 décembre 2014.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CDC ENTREPRISES DE SEPTEMBRE 2006 À MARS 2011

Je tiens à remercier la Cour des Comptes qui a déployé des efforts exhaustifs et conséquents dans ses investigations pour démontrer in fine que la mise en œuvre du plan d'actionnariat salarié de CDC Entreprises ne souffrait d'aucune irrégularité réglementaire ni de gouvernance, et que le process s'était déroulé dans la plus grande transparence et légalité.

À partir de 1999, et au fil des ans, CDC Entreprises est devenu un acteur majeur du capital-investissement français, reconnu par le marché et dont l'impact sur le financement des PME et ETI de croissance a été fondamental. Cette réussite trouve ses fondements à la fois dans une vision et une stratégie de grande qualité, mais aussi une exécution sans faille et donc grâce à des équipes au meilleur niveau. La qualité et le professionnalisme des équipes de CDC Entreprises ont d'ailleurs été reconnus par les pouvoirs publics et la CDC lors de la création Bpifrance dont il a été d'emblée évident qu'elle devrait englober la société dans son pôle de capital investissement. La valeur retenue pour CDC Entreprises

dans la transaction de fusion créant Bpifrance démontre à quel point la valeur a été créée, notamment au bénéfice de la CDC qui a eu un retour sur investissement exceptionnel.

Le plan d'actionnariat salarié mis en place en 2007 pour les personnels de CDC Entreprises par l'actionnaire unique CDC répondait à une double nécessité : continuer à disposer des ressources humaines expérimentées et compétentes qui allaient gérer l'ambitieux programme France Investissement voulu par le gouvernement d'une part et recruter les individus de qualité qui devaient compléter le socle existant d'autre part. CDC Entreprises, SAS de droit privé, était en effet ancrée dans le marché, très dynamique à l'époque. Ce mécanisme d'intéressement, voulu par deux Directeurs Généraux successifs de la CDC, a été expertisé et validé par l'ensemble des équipes compétentes de la CDC. Le plan, dans ses fondements, permettrait d'allier intéressement aux résultats, gestion saine des charges et maintien de l'activité dans l'intérêt général. L'actionnaire a souhaité, avec équité et justice, l'ouvrir à l'ensemble des personnels. Ces caractéristiques du plan ont permis par ailleurs de contenir les rémunérations salariales dans des niveaux raisonnables, très inférieurs à la pratique des sociétés de gestion de la place, y compris celles des autres filiales de la CDC. Elles ont évité par ailleurs une trop forte concentration des bénéfices au sein du management à la différence de ce qui se pratique avec le « carried interest », dont les montants globaux et unitaires sont hors de proportion avec ceux du plan d'actions gratuites. Enfin, elles ont incité l'ensemble des personnels à contenir les charges et à gérer avec efficacité le portefeuille d'investissements. On peut cependant regretter que l'extension envisagée du plan d'actionnariat salarié n'ait pas été mise en place lorsque constat fut fait de l'accroissement d'activité et de la nécessité d'embaucher plus. Cette extension aurait permis un plus juste partage de la valeur créée.

À contrario de ces constats objectifs sur le niveau des rémunérations à CDC Entreprises, la présentation de la Cour souffre de certains biais consistant à additionner des éléments financiers de natures différentes : des rémunérations salariales, fixes et variables, avec des revenus du capital résultant des dividendes de plusieurs années, ou même la prise en compte du produit de la vente des actions (totalement exceptionnel) sur une seule année. Économiquement, le produit de cession perçu par les actionnaires lors de l'opération d'apport à Bpifrance correspond à la valeur acquise par la société de gestion au cours du temps. À ce titre, il devrait être lissé sur la durée du plan. Par ailleurs, pour être plus objective, la Cour aurait pu rappeler que le produit de la cession des titres a été soumis à la fiscalité. Même si le taux réel d'imposition dépend des situations et des choix fiscaux de chacun des

titulaires d'actions gratuites, la démonstration de la Cour aurait gagné en transparence si elle avait a minima donné un ordre de grandeur quant au taux d'imposition appliqué sur les plus-values de cessions (environ 50 %). En l'état, le lecteur attentif du rapport de la Cour ne peut se départir du sentiment que cette dernière cherche avant tout à lui faire passer l'idée d'un gonflement artificiel des rémunérations, faisant ainsi fi de la complexité des matières abordées (droit privé, droit du travail, droit des sociétés, etc.) et du caractère nuancé des réalités.

Je suis fier de ce que les hommes et les femmes de CDC Entreprises ont réalisé pour l'économie de notre pays et je reste convaincu que le système de rémunération global de CEC entreprises avait maintenu un juste équilibre entre objectifs publics et gestion privée. On ne peut en aucun cas nier que la motivation des équipes était pour partie liée à l'actionnariat salarié. C'est d'ailleurs exactement ce que veut encourager le gouvernement au travers de plusieurs mesures du projet de loi pour l'activité et l'égalité des chances économiques.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CDC ENTREPRISES DE MARS
2011 À JUILLET 2013**

J'ai l'honneur de vous informer que ce rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2015

Tome II

L'organisation, les missions, les résultats

Sommaire

Première partie L'organisation	5
Chapitre I L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes.....	7
Chapitre II Le personnel et les moyens financiers	17
Deuxième partie Les missions	23
Chapitre I Le jugement des comptes publics.....	25
Chapitre II Le contrôle de la gestion.....	45
Chapitre III L'assistance au Parlement et au Gouvernement	73
Chapitre IV La certification des comptes	81
Chapitre V Les missions internationales.....	97
Troisième partie Le suivi des recommandations	103
Chapitre I Le suivi des recommandations en 2014	105
Chapitre II La Cour constate des progrès	121
<i>1 Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants.....</i>	<i>123</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>145</i>
<i>2 Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé</i>	<i>153</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>171</i>
Chapitre III La Cour insiste	177
<i>1 La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires</i>	<i>179</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>203</i>
<i>2 Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète</i>	<i>221</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>241</i>
<i>3 La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre.....</i>	<i>249</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>265</i>

<i>4 L'établissement public d'aménagement de La Défense Seine</i>	
<i>Arche : une remise en ordre inachevée.....</i>	<i>273</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>287</i>
<i>5 Le chantier de Jussieu et la conduite des grandes opérations</i>	
<i>immobilières des universités franciliennes : des enseignements à tirer.....</i>	<i>313</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>335</i>
<i>6 La société « Château de Versailles Spectacles » : des progrès à</i>	
<i>consolider.....</i>	<i>345</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>357</i>
<i>7 Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères</i>	
<i>en région parisienne : un bilan insatisfaisant.....</i>	<i>365</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>375</i>
Chapitre IV La Cour alerte.....	381
<i>1 Le réseau des sous-préfectures : entre statu quo et expérimentation.....</i>	<i>383</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>393</i>
<i>2 Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les</i>	
<i>aéroports de Dole et Dijon.....</i>	<i>401</i>
<i>Réponses.....</i>	<i>415</i>

Première partie

L'organisation

Les juridictions financières sont composées de la Cour des comptes, créée en 1807, et des chambres régionales et territoriales des comptes, issues du mouvement de décentralisation né de la loi du 2 mars 1982¹. Si la Cour est compétente pour contrôler l'État et ses différents opérateurs, ainsi que les institutions de sécurité sociale, les chambres régionales et territoriales ont dans leur champ de contrôle les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. En outre, s'y ajoute la Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction administrative spécialisée qui fait l'objet d'un rapport d'activité distinct.

Les moyens sur lesquels les juridictions financières s'appuient pour mener à bien leurs missions sont avant tout des moyens humains : la masse salariale des 1 800 magistrats et agents qu'elles comptent représente environ 85 % de leur budget. Leurs ressources restent sans comparaison au regard des masses financières des organismes que les juridictions financières sont chargées de contrôler.

¹ Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Chapitre I

L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes

I - La Cour des comptes

À la tête de la Cour des comptes, le **Premier président** organise ses travaux et en dirige les services. Magistrat inamovible, il est nommé par le Président de la République par décret pris en Conseil des ministres. Depuis février 2010, cette fonction est occupée par M. Didier Migaud.

La Cour s'organise en **sept chambres** placées sous l'autorité d'un président de chambre et comprenant chacune en moyenne une soixantaine de magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs.

Chaque chambre exerce son contrôle sur un domaine de compétence défini (cf. image n° 1). Les compétences entre les sept chambres sont réparties globalement en fonction de celles des ministères. Cette répartition présente toutefois une plus grande stabilité que les structures ministérielles : chaque évolution de l'organisation gouvernementale ne donne pas lieu à une modification des attributions des chambres. Chaque année, un arrêté du Premier président fixe leurs attributions et permet de réaliser les ajustements nécessaires.

Nommé par décret pris en Conseil des ministres, le **Procureur général** est assisté d'un premier avocat général, de quatre avocats généraux et de deux chargés de mission. Il exerce le ministère public près la Cour : il engage par ses réquisitions la mise en jeu de la responsabilité personnelle des comptables publics ; il fait connaître par voie de conclusions ses observations, sur la forme comme sur le fond, sur tous les rapports qui lui sont communiqués avant leur examen par une formation délibérante.

Le Procureur général rend des avis dans les cas prévus par le code des juridictions financières, par exemple sur l'organisation de la juridiction, sur sa compétence ou la programmation de ses travaux.

Par ailleurs, le Procureur général exerce le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (cf. *infra*). Il anime et coordonne le réseau des procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes (cf. *infra*).

Chaque chambre exerce :

- le contrôle de la gestion des ministères relevant de son champ de compétence et le jugement des comptes qui retracent leurs opérations ;
- le contrôle de la gestion des établissements publics nationaux et des organismes divers placés sous la tutelle de ces ministères et le jugement des comptes de ceux qui sont dotés d'un comptable public ;
- la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques relevant du secteur correspondant.

Le Premier président peut créer au sein de la Cour une formation interchambres pour réaliser des contrôles sur des sujets relevant de la compétence de deux ou plusieurs chambres. Ainsi, une formation interchambres est chargée au sein de la Cour de la préparation des rapports annuels sur la situation et les perspectives des finances publiques, du rapport annuel sur l'exécution du budget de l'État, de l'acte de certification des comptes de l'État et de l'avis sur la qualité des comptes des administrations publiques soumises à certification (cf. deuxième partie – chapitre III).

Comme dans les autres juridictions, chaque chambre est assistée d'un greffe qui assure le bon déroulement des séances de délibéré, suit les audiences publiques, les auditions et l'ensemble des travaux de la chambre. Le greffe de la Première présidence est chargé, notamment, de l'organisation et du suivi matériels de la contradiction pour les rapports rendus publics.

Avec rang de président de chambre, le rapporteur général du comité du rapport public et des programmes de la Cour² joue un rôle de coordination à la fois dans l'élaboration et le suivi des programmes auprès du Premier président, et dans la préparation des rapports publics.

Image n° 1 : organigramme et répartition des compétences des chambres de la Cour



Source : Cour des comptes

² Le comité du rapport public et des programmes définit les axes stratégiques d'intervention de la Cour, et prépare les programmations pluriannuelles et annuelles. Il approuve les projets de publication. Il est composé du Premier président, du Procureur général, des présidents de chambres et du rapporteur général.

La collégialité, au cœur du fonctionnement de la Cour

À chaque étape de leur élaboration, les projets de rapports de la Cour sont soumis à des délibérations collégiales.

Ainsi, les rapports, qu'il s'agisse des observations provisoires à l'issue de l'instruction par les rapporteurs ou des observations définitives transmises aux intéressés, sont systématiquement délibérés au sein de la formation compétente.

Les rapports destinés à être publiés par la Cour sont soumis au comité du rapport public et des programmes. Ils sont enfin délibérés en chambre du conseil, composée des présidents de chambre, des conseillers maîtres en activité dans les juridictions financières et des conseillers maîtres en service extraordinaire³.

Les institutions associées à la Cour des comptes

Trois institutions indépendantes sont associées à la Cour des comptes : la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CECRSP).

La Cour de discipline budgétaire et financière

Cette juridiction, distincte de la Cour, est chargée de sanctionner par des amendes les infractions à l'ordre public financier (article L. 313-1 et suivants du code des juridictions financières).

Composée de conseillers d'État et de conseillers maîtres de la Cour, elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes. Le ministère public est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes.

³ Les rapports réalisés à la demande du Parlement (cf. chapitre III), rendus publics par la Cour sous réserve de publication par les assemblées, sont adoptés par la formation compétente mais ne sont pas examinés par la chambre du conseil. Il en est de même pour les rapports sur les organismes bénéficiant de dons.

Les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière sont les fonctionnaires civils et militaires, les ordonnateurs, les gestionnaires des organismes et collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics (cf. *infra* deuxième partie chapitre I en ce qui concerne la distinction entre ordonnateur et comptable). En revanche, les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour. De même, les ordonnateurs élus locaux ne le sont que dans certains cas.

La CDBF publie son rapport public annuel concomitamment à celui de la Cour.

Le Conseil des prélèvements obligatoires

Héritier du Conseil des impôts, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est chargé depuis 2005 d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à ces prélèvements.

Instance autonome, il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, et composé à parité de magistrats ou hauts fonctionnaires et de personnalités qualifiées.

Le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

Ce comité a pour mission de rechercher et de proposer des mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services publics.

Composé de parlementaires, de représentants des partenaires sociaux et de membres de l'administration, il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes auprès de qui il est placé depuis 2010.

La commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits

Cette commission autonome, créée en 2000 et régie par l'article L. 321-13 du code de la propriété intellectuelle, contrôle les comptes et la gestion des 27 sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur, chargées de la gestion collective des droits d'auteur et des « droits voisins ».

Le président de cette commission est désigné par le Premier président de la Cour des comptes.

Le Haut Conseil des finances publiques

Créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. En cohérence avec la Cour, le HCFP – institution budgétaire indépendante au sens du droit de l'Union européenne – contribue à la surveillance générale des finances publiques.

La mission du HCFP est triple :

- il se prononce sur le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement associées aux textes financiers (projets de lois de programmation des finances publiques, projets de lois de finances, projets de programmes de stabilité) ;
- il examine *ex ante* la cohérence des projets de lois de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel contenues dans les lois de programmation des finances publiques ;
- il examine *ex post* le solde structurel constaté pour l'année précédente et identifie le cas échéant les écarts importants avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Dans l'hypothèse où des écarts importants sont constatés par rapport à la trajectoire, le mécanisme de correction est déclenché, le Gouvernement étant tenu d'adopter des mesures correctrices.

Les avis du HCFP sont communiqués au Gouvernement et au Parlement et rendus publics. Ils contribuent à l'examen, par le Conseil constitutionnel, de la sincérité des lois de finances.

Le HCFP est présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Il est composé de quatre magistrats de la Cour, de cinq personnalités qualifiées nommées par le Parlement et le Conseil économique, social et environnemental et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Les membres du HCFP sont nommés pour cinq ans.

Les avis du HCFP sont disponibles sur son site internet : www.hcfp.fr

II - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) constituent des **juridictions indépendantes** qui exercent, à l'égard des collectivités territoriales et des organismes publics qui en relèvent, les mêmes missions de jugement des comptes des comptables publics et de l'examen de la gestion que la Cour pour l'État. Elles exercent en outre, principalement à la demande du préfet, une mission de contrôle des actes budgétaires de ces collectivités et de leurs établissements publics.

Les chambres régionales et territoriales des comptes forment avec la Cour un ensemble juridictionnel homogène. Les liens entre la Cour et les chambres sont étroits : le Premier président de la Cour des comptes préside le conseil supérieur des CRTC, la Cour est le juge d'appel des jugements des CRTC, de nombreux travaux sont menés conjointement entre les CRTC et la Cour, et le secrétariat général de la Cour gère les ressources humaines et les moyens matériels des CRTC (cf. encadré *infra*).

Chaque chambre régionale ou territoriale est dotée d'un ministère public composé d'un à trois procureurs financiers choisis parmi les magistrats des CRTC.

Les formations communes à la Cour et aux chambres régionales et territoriales

Pour traiter des sujets communs à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes ou à plusieurs CRTC, des formations interjuridictions peuvent être créées par le Premier président.

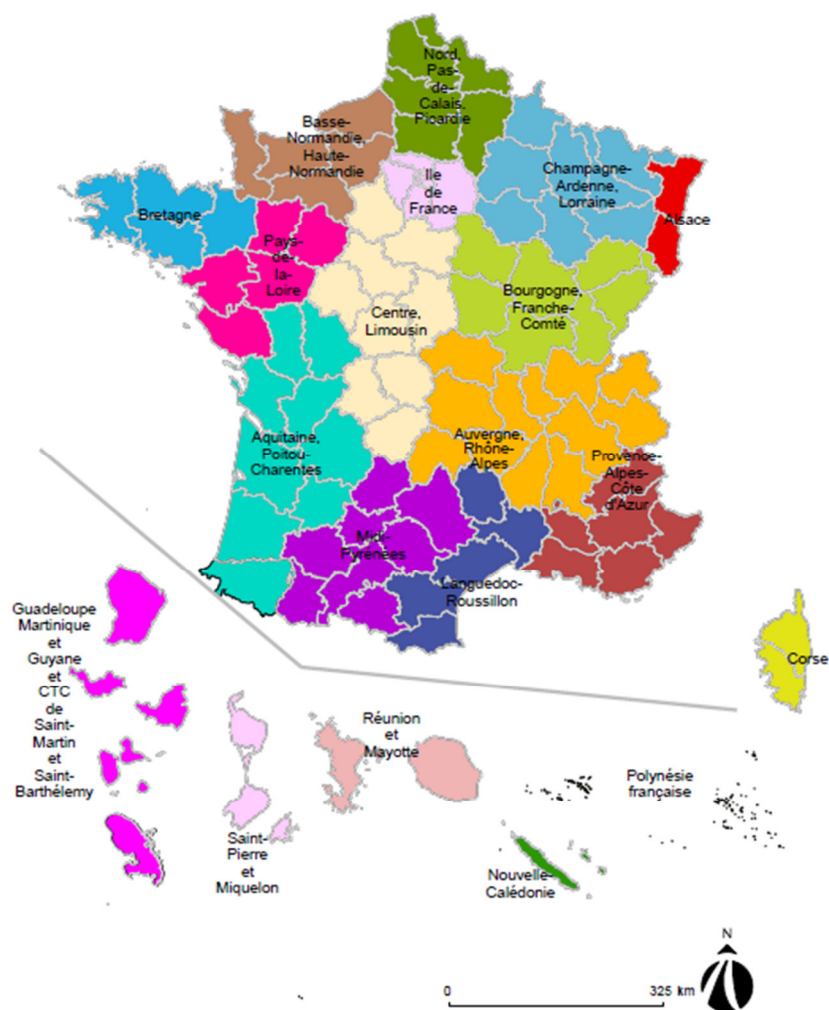
Constituées pour effectuer une enquête thématique, ces formations communes statuent sur les orientations des travaux, les conduisent et délibèrent sur les résultats.

Ainsi, une formation interjuridictions est chargée de préparer un rapport annuel sur les finances publiques locales.

Depuis la loi du 13 décembre 2011, qui a limité à 20 le nombre de chambres régionales des comptes métropolitaines, certaines d'entre elles ont été regroupées. Alors que l'on décomptait une chambre par région, le réseau a été resserré à quinze chambres en métropole et dix chambres régionales (cinq) et territoriales (cinq) en outre-mer. Certaines de ces chambres régionales et territoriales partagent leur siège, ont le même président et les mêmes magistrats, soit au total 19 implantations. Ce regroupement avait pour objectif de permettre aux chambres d'atteindre une « taille critique » permettant de mener leurs travaux de manière encore plus efficace, de réaliser des économies d'échelle par mutualisation des moyens, et enfin de favoriser l'homogénéité des méthodes de contrôle.

Chaque chambre régionale ou territoriale des comptes est dirigée par un président nommé parmi les magistrats ayant le grade de conseiller maître ou de conseiller référendaire à la Cour des comptes. Comprenant en moyenne une vingtaine de magistrats, la plupart des chambres régionales et territoriales sont divisées en sections entre lesquelles se répartissent les champs de contrôle de façon géographique et parfois thématique.

Carte n° 1 : chambres régionales et territoriales des comptes



Partagent un siège conjoint :

- la CRC d'Île-de-France et la CTC de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- les CRC de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique et les CTC de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;
- les CRC de La Réunion et de Mayotte.

Source : Cour des comptes

III - L'adoption des normes professionnelles : une démarche nouvelle

Conformément à la loi du 13 décembre 2011, les juridictions financières sont désormais dotées de normes professionnelles. En effet, cette loi dispose que les membres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président après avis respectivement du conseil supérieur de la Cour des comptes et du conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Cette pratique est conforme aux engagements internationaux de la Cour, membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai).

Ces normes, formalisation de « bonnes pratiques » publiées et opposables, ont fait l'objet d'un arrêté du Premier président en décembre 2014, et mises en ligne sur le site internet de la Cour⁴. Elles exposent et déclinent les principes propres à garantir un déroulement efficace et efficient des différentes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les normes professionnelles ont ainsi une triple utilité : harmoniser les approches, clarifier les exigences et protéger les différents acteurs, qu'il s'agisse des rapporteurs ou des contrôlés.

Chacune des quatre grandes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (juger, contrôler, évaluer et certifier) fait l'objet de normes professionnelles spécifiques, auxquelles s'ajoutent des normes transversales. Celles-ci visent à s'assurer de la mise en œuvre effective de principes professionnels, condition préalable à la légitimité des décisions et à la valeur ajoutée des publications de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes pour le citoyen, pour les institutions démocratiques et pour les organisations publiques.

⁴ www.ccomptes.fr

Chapitre II

Le personnel et les moyens financiers

I - Un effectif stable

Les juridictions financières comptent au total près de 1 800 magistrats et agents. On dénombre environ 530 personnels de contrôle et d'appui au contrôle à la Cour, et 840 au sein des chambres régionales et territoriales des comptes. Le personnel de contrôle est composé de magistrats de la Cour et des CRTC, issus notamment de l'ENA, mais également de rapporteurs extérieurs (notamment administrateurs civils, administrateurs territoriaux, ingénieurs), et de vérificateurs (agents majoritairement de catégorie A qui assistent magistrats et rapporteurs), ainsi que d'experts qui accompagnent la Cour dans sa mission de certification. Le personnel d'appui au contrôle est composé notamment des greffiers et documentalistes, dont les travaux contribuent directement à la bonne fin des contrôles.

Ces équipes de contrôles sont appuyées dans leurs travaux par environ 400 agents administratifs qui exercent dans les différents services supports (moyens généraux, ressources humaines, affaires financières, systèmes d'information, etc.). À la Cour ces services sont dirigés par le secrétaire général, secondé par deux secrétaires généraux adjoints, sous l'autorité du Premier président.

Tableau n° 1 : évolution de l'effectif de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

	2011	2012	2013	2014
Cour des comptes				
Premier président, Procureur général et Présidents de chambre	10	10	10	10
Secrétaires généraux, avocats généraux	7	8	8	8
Autres magistrats et personnel de contrôle (1)	415	411	423	423
Personnel administratif	278	271	273	284
<i>dont appui au contrôle (2)</i>	72	83	88	98
Total Cour	710	700	714	725
Chambres régionales et territoriales des comptes				
Présidents et vice-présidents	27	24	23	24
Autres magistrats et personnel de contrôle	650	637	649	703
Personnel administratif	427	390	323	323
<i>dont appui au contrôle (2)</i>	160	161	128	126
Total CRTC	1104	1051	995	1050
Total Cour et CRTC	1814	1751	1709	1775
<i>dont contrôle et appui au contrôle</i>	1297	1292	1288	1350
<i>dont administratif (hors appui au contrôle)</i>	473	417	380	383

(1) hors rapporteurs à temps partiel

(2) soit, à la Cour : personnels des greffes, de la documentation, de l'ingénierie de formation en faveur des personnels de contrôle, certains personnels de la direction des systèmes d'information, et à compter de 2013 agents non-magistrats du centre d'appui métier ; dans les CRTC : personnels de greffe et de la documentation

Source : Cour des comptes – effectifs physiques présents au 31 décembre

L'effectif physique des juridictions financières est globalement stable depuis quatre ans. Il est encadré par un plafond d'emploi demeuré inchangé et fixé à 1 840 ETP.

Cette stabilité de l'effectif s'est accompagnée d'une évolution de la structure du personnel, en vue de s'adapter à l'élargissement des missions et à la technicité accrue des métiers des juridictions financières. Ainsi, la part des emplois de catégorie A et A +, déjà prépondérante à hauteur d'environ 70 % de l'effectif, progresse, avec une diminution parallèle des emplois de catégorie B et C. Cette évolution traduit également une

diminution de la part des emplois de soutien au profit de celle des emplois de contrôle, résultant notamment de la fusion des CRTC. L'effectif des personnels de contrôle a ainsi été renforcé depuis 2011, notamment dans les chambres régionales et territoriales des comptes, avec un peu plus de 50 personnes entre 2013 et 2014.

Tableau n° 2 : typologie du personnel de contrôle

	2011	2012	2013	2014
Cour des comptes				
Magistrats	221	228	225	219
Rapporteurs	85	69	80	81
Assistants	68	69	67	67
Experts de certification	41	45	51	56
Total Cour	415	411	423	423
Chambres régionales et territoriales des comptes				
Magistrats	316	317	320	333
Assistants	334	320	329	370
Total CRTC	650	637	649	703
Total Cour et CRTC	1065	1048	1072	1126

Source : Cour des comptes

II - Les moyens financiers : un budget stable

La Cour et les CRTC sont financées par un programme budgétaire spécifique (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*). Leurs dépenses se sont élevées en 2014 à environ 206 M€, soit moins de 0,02 % des dépenses des administrations publiques relevant de leurs champs de compétence.

En 2014, ces dépenses sont stables par rapport à 2013 (cf. tableau n° 3). Cette évolution devrait se poursuivre avec une légère diminution des crédits de paiement et autorisations d'engagements votés en loi de finances pour 2015 par rapport à la loi de finances pour 2014.

**Tableau n° 3 : évolution des dépenses (crédits de paiement) du
programme 164 – Cour des comptes
et autres juridictions financières**

Crédits de paiements en M€	2012 (consommé)	2013 Consommé)	2014 (chiffres provisoires au 02/01/2015)	Variation (2013-2014)
Dépenses de personnel (Titre 2)	174,85	175,71	178,32	1,49 %
- dont rémunérations nettes	72,57	72,39	71,25	- 1,57 %
- dont indemnités	43,91	43,93	45,78	4,21 %
- dont cotisations et prestations sociales	58,37	59,39	61,29	3,2 %
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	28,08	28,24	27,74	- 1,77 %
- dont informatique	3,25	3,99	2,82	- 29,32 %
- dont matériel et fonctionnement	24,83	24,25	24,92	2,76 %
Dépenses d'investissement (titre 5)	1,51	2,06	0,38	- 81,55 %
Dépenses d'intervention (titre 6)	0,04	0,04	0,04	0 %
Total hors titre 2	29,63	30,34	28,16	- 7,19 %
TOTAL DÉPENSES (titre 2 et hors titre 2)	204,48	206,05	206,48	0,21 %

Source : Cour des comptes

Ces dépenses sont composées essentiellement de dépenses de personnel, qui représentent plus de 85 % du budget des juridictions financières. Si celles-ci se sont inscrites en légère hausse en 2014, une baisse est attendue en 2015 par l'effet d'une diminution du taux de cotisation au titre du CAS pensions et retraites de l'État.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2015 prévoit également une stabilisation globale des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui imposera de poursuivre les efforts de maîtrise déjà réalisés, afin de dégager les marges nécessaires à la mise en œuvre de projets informatiques importants et à la réalisation de travaux immobiliers d'ampleur inscrits dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) validé par le ministère chargé du domaine.

Ces dépenses sont financées par dotation budgétaire, à laquelle s'ajoute le produit de fonds de concours pour l'exercice de la fonction de commissariat aux comptes de certains organismes internationaux (cf. deuxième partie chapitre V).

Qui contrôle la Cour des comptes ?

Comme toute institution financée par l'argent public, la Cour des comptes voit son budget voté et contrôlé par le Parlement. Le programme budgétaire consacré aux juridictions financières fait l'objet d'indicateurs de performance suivis dans le cadre de l'examen des lois de finances.

La Cour s'appuie sur un dispositif formalisé d'audit et de contrôle interne. Par ailleurs, ses comptes font l'objet d'un audit conduit par des experts désignés par le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

Enfin, elle se soumet régulièrement au regard critique d'institutions supérieures de contrôle étrangères, à l'occasion de « revues par les pairs ». Les recommandations de ces pairs sont présentées à la collégialité des magistrats et débattues ; le Premier président décide ensuite des suites qui leur sont données. Au cours des dernières années, la Cour a bénéficié de trois revues par les pairs : celle du *Tribunal de contas* du Portugal a porté en 2012 sur son organisation et ses procédures, celle du Bureau national d'audit de Finlande a été consacrée en 2012 à l'organisation des missions de certification, celle du *Contrôle fédéral des finances de Suisse* a porté en 2010 puis 2013 sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'information.

Les principales recommandations de ces revues par les pairs ont déjà été mises en œuvre. Leur suivi a été publié sur le site de la Cour (www.ccomptes.fr).

**

Les moyens des juridictions financières, humains et matériels, font l'objet de mesures de maîtrise, alors même que le métier de la Cour s'est enrichi.

Deuxième partie

Les missions

Les juridictions financières, chargées de veiller au bon emploi des deniers publics, ont dès l'origine deux missions inséparables : le jugement des comptes des comptables publics et le contrôle de la gestion. Au titre de cette dernière mission, elles contrôlent la régularité, l'efficacité et l'efficacité des fonds publics.

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, la Cour contribue à l'information des citoyens, et assiste le Parlement et le Gouvernement, qui peuvent demander à la Cour des enquêtes sur des sujets spécifiques.

Depuis les années 2000, de nouvelles missions se sont ajoutées aux missions historiques, confortant le rôle d'information et d'assistance au Parlement consacré par la révision constitutionnelle de 2008 : la Cour est chargée, depuis l'entrée en vigueur des lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), de certifier les comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale. Depuis 2008, elle contribue également à l'évaluation des politiques publiques, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement. Enfin, parallèlement, la Cour exerce une activité internationale : elle participe activement à plusieurs instances professionnelles au niveau international et assure des missions d'audit externe d'organisations internationales.

Chapitre I

Le jugement des comptes publics

La mission juridictionnelle est la plus ancienne exercée par la Cour. Depuis leur création, les chambres régionales et territoriales des comptes remplissent, sur les organismes relevant de leur champ de compétence, un rôle similaire à celui de la Cour, celle-ci demeurant la juridiction d'appel des jugements des CRTC.

Quoiqu'elle soit moins connue que le contrôle de la gestion et qu'elle ne constitue plus le cœur de l'activité des juridictions financières, la mission de jugement des comptes demeure essentielle pour assurer le contrôle du bon emploi des fonds publics.

I - Le jugement des comptes : une contribution essentielle à la régularité de la gestion publique

La compétence historique de jugement des comptes a vu ses conditions de mise en œuvre profondément renouvelées d'abord par la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, qui a simplifié les règles de procédure et les a adaptées aux exigences du procès équitable, puis par la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, qui a modifié les conditions de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

A - Un champ de compétence stable

1 - Un juge spécialisé

La gestion des administrations publiques repose en France sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. L'ordonnateur est en général le représentant légal de la collectivité ; il est, selon les cas, élu ou nommé : ministre ou préfet pour l'État, maire pour une commune, proviseur pour un lycée, président ou directeur pour un établissement public. Il dispose de pouvoirs en matière administrative et financière comme celui d'engager des dépenses ou d'ordonner le recouvrement de recettes, par exemple en recrutant des agents, en concluant des marchés ou des conventions présentant une incidence financière (subvention, bail, vente, etc.). Il agit, pour les actes les plus importants, avec l'autorisation de l'assemblée délibérante (conseil municipal, conseil d'administration, Parlement pour l'État).

L'ordonnateur n'est pas habilité à payer les dépenses ni à encaisser les recettes de l'organisme public. Ces tâches sont confiées à un fonctionnaire, le comptable public, qui doit effectuer à cette occasion des contrôles de régularité de l'opération ordonnancée, en s'assurant notamment de la cohérence des pièces justificatives qui lui sont présentées. Le comptable n'est pas le subordonné de l'ordonnateur. Il s'agit, le plus souvent, d'un fonctionnaire de l'État, nommé par le ministre des finances et qui a suivi une formation en matière juridique, financière, budgétaire et comptable.

La séparation des ordonnateurs et des comptables constitue à la fois le gage d'une gestion régulière des deniers publics et une contribution à la qualité de cette gestion

**Tableau n° 1 : nombre d'organismes soumis au contrôle
juridictionnel (dotés d'un comptable public)**

Cour des comptes		
État : comptables supérieurs du Trésor, receveurs des impôts et des douanes		281
Établissements publics et autres organismes	Établissements publics administratifs	712
	Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public	62
	Autres établissements	430
Total		1 485
Chambres régionales et territoriales des comptes		
Collectivités territoriales	Régions et collectivités d'outre-mer	31
	Départements	101
	Communes ⁵	2 390
Établissements publics locaux	Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI - intercommunalités)	6 692
	Offices publics de l'habitat (OPH)	162
	Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés	545
	Groupements d'intérêt public (GIC)	234
	Établissements publics de coopération culturelle	80
	Autres	5 453
Établissements publics nationaux par délégation	Établissements publics de santé	1 037
	Autres	110
Total		17 105

Source : Cour des comptes

Le juge financier est un juge administratif spécialisé, distinct du juge administratif de droit commun et compétent pour statuer sur les comptes des comptables publics. Il s'agit en général des comptables

⁵ Les comptes des communes et établissements publics locaux de taille moindre ne font pas l'objet d'un jugement par les chambres régionales et territoriales, mais ils sont contrôlés par le réseau de la direction générale des finances publiques.

« patents », c'est-à-dire régulièrement investis de la compétence qui leur permet de manier des deniers publics.

La Cour et les chambres régionales des comptes ne peuvent juger les ordonnateurs, qui, lorsqu'ils commettent les faits prévus au titre III du code des juridictions financières, relèvent, à l'exception des ministres et, dans la plupart des cas, des élus locaux, de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF – cf. encadré première partie chapitre I). En 2014, le nombre de déferés à la CDBF a été de 22.

Il en va autrement, et le juge des comptes redevient compétent, si l'ordonnateur s'immisce dans la gestion des deniers publics : on parle alors de « comptable de fait », par opposition à « comptable patent », ou de « gestion de fait ».

La gestion de fait

La juridiction financière doit s'assurer de l'emploi régulier des deniers publics, que ceux-ci aient été maniés par des personnes régulièrement habilitées, les comptables dits « patents », ou qu'ils l'aient été par des personnes dépourvues de titre légal, les « gestionnaires de fait ».

La gestion de fait consiste en l'encaissement de recettes publiques par des personnes dépourvues de titre légal ou l'extraction irrégulière de deniers publics au moyen de mandats fictifs.

Cette construction juridique permet la répression d'irrégularités qui présentent une réelle gravité allant de la mise en place d'associations para-administratives à seule fin de contourner les règles de rémunération de la fonction publique jusqu'au détournement de fonds publics en passant par la constitution de « caisses noires » ou la prise en charge d'emplois fictifs.

2 - La loi de 1963 et les faits générateurs de la responsabilité du comptable

Depuis 1807, la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics. Elle vérifie, à cette occasion, la bonne tenue de la comptabilité et la régularité des recettes et des dépenses.

Préalablement à l'exécution de l'opération en dépense ou en recette, le comptable doit exercer certains contrôles dont la portée a été précisée par la jurisprudence : il lui revient en particulier d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense

engagée, si elles sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée. Le Conseil d'État en a déduit que ces vérifications pouvaient conduire les comptables à porter une appréciation sur les actes administratifs à l'origine de la créance et qu'il leur appartenait alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, sans se faire pour autant juges de leur légalité⁶.

Par exception aux principes généraux applicables aux fonctionnaires, les comptables publics sont personnellement responsables de leur gestion et en répondent sur leur patrimoine. Leur responsabilité est engagée dans des cas prévus par la loi du 23 février 1963 modifiée et notamment dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'un contrôle n'a pas été effectué ou qu'un déficit ou un manquant a été constaté dans leur caisse. Le juge constate le manquement et les déclare alors débiteurs de l'organisme public s'il y a eu préjudice financier (décision de « débet ») ; dans le cas où l'irrégularité n'aurait pas causé de préjudice financier à la personne publique, le juge met à leur charge une somme d'argent dont le montant est plafonné à un montant modeste.

Cette responsabilité n'exige pas la preuve d'une faute. Afin de pouvoir y faire face, les comptables sont tenus, avant d'entrer en fonctions, de constituer des garanties pouvant prendre la forme d'un cautionnement bancaire ou d'une affiliation à l'association française de cautionnement mutuel. Leur régime de rémunération et de pension tient compte de ces sujétions spécifiques.

*
**

Les principes encadrant cette mission juridictionnelle de la Cour, éprouvés, demeurent applicables. Toutefois, d'importantes évolutions ont affecté cette activité au cours des dernières années.

⁶ CE, Sect., 8 février 2012, Ministre du budget, des comptes publics et de l'État [CCAS de Polaincourt], rec. p. 203

B - Un juge actif face à la modernisation de la gestion publique

1 - Un contrôle efficace

Tableau n° 2 : décisions juridictionnelles de la Cour des comptes et des CRTC

	2012	2013	2014
Cour des comptes			
Nombre de réquisitoires	84	89	141
Nombre d'arrêts de débet	59	37	79
Nombre de débets	194	238	199
Montant des débets en M€ ¹	18,9	131,9	42,9
Nombre de sommes irrémisibles ²	nd	26	85
Nombre d'ordonnances	91	111	79
Nombre d'arrêts d'appel	54	48	43
Autres arrêts contentieux (gestions de fait, amendes, etc.)	38	4	10
Chambres régionales et territoriales des comptes²			
Nombre de réquisitoires	336	273	354
Nombre de jugements de débet	259	162	202
Montant des débets en M€	29,9	24,6	30,8
Nombre de sommes irrémisibles	NC	144	140
Nombre d'ordonnances	2 645	2 014	2 404

Source : Cour des comptes

¹ Hors jugements consécutifs aux arrêtés de charges provisoires.

² Somme qui ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse

La baisse de l'activité contentieuse de la Cour des comptes observée depuis plusieurs années résulte de différentes évolutions : montée en puissance d'autres missions (demandes du Parlement, certification des comptes publics), mise en place d'une programmation plus sélective, qui permet, à partir d'une analyse des risques, de se

concentrer sur les enjeux les plus significatifs. S'y ajoute, en 2013, le délai de mise en œuvre du nouveau régime de mise en jeu de la responsabilité des comptables. Cette programmation plus fine se traduit par une place plus importante des arrêts et jugements contentieux par rapport aux ordonnances de décharge. Elle se traduit également par des débits d'un montant élevé en 2013 pour la Cour des comptes, avec en particulier un arrêt prononçant des débits de plus de 80 millions d'euros à l'encontre des receveurs des douanes de Paris pour défaut de diligences en vue du recouvrement d'amendes prononcées par le juge judiciaire à la demande de cette administration.

L'efficacité du contrôle juridictionnel ne saurait pour autant se résumer au seul nombre des décisions de débet ou aux montants en cause. S'y ajoute l'effet préventif ou dissuasif, par définition impossible à mesurer mais incontestable, lié à l'intervention d'un comptable d'autant plus vigilant qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière. S'y ajoutent également les reversements obtenus en cours d'instruction : avertis du fait qu'un réquisitoire a été pris sur leur gestion, les comptables peuvent verser eux-mêmes les sommes en cause ou les faire reverser, par exemple par le bénéficiaire d'une dépense irrégulière, de façon à éviter le prononcé d'un débet.

Le développement des travaux de certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale ne s'est pas traduit par l'effacement de la mission traditionnelle de jugement des comptes publics. La certification des comptes, même si elle était exprimée sans réserve, ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à présent, signifie que les états financiers sont globalement fidèles, sincères et réguliers, mais elle n'implique pas que chacune des opérations retracées dans les comptes est exempte d'irrégularité au regard des contrôles qui incombent au comptable.

En pratique, le contrôle des comptes est dissocié de la certification⁷ et souvent conduit en même temps que l'examen de la gestion de l'organisme. Il a en effet été constaté que les difficultés de gestion, évoquées dans des communications administratives à l'ordonnateur, s'accompagnaient fréquemment d'irrégularités dans la tenue des comptes. Nombre des observations formulées sur la gestion des organismes publics trouvent alors leur sanction dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles qui leur incombent.

⁷ CC 6 juillet 2011, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, rec. p. 54.

Dans ce cadre, les juridictions financières sont amenées à juger de la régularité de l'ensemble des dépenses et des recettes publiques au sens de la loi du 23 février 1963⁸.

Une responsabilité effective

Le régime de responsabilité des comptables publics, qui peut conduire à des débets de montant important, explique l'existence d'un pouvoir de remise gracieuse. Celui-ci permet au ministre des finances de dispenser les comptables de régler tout ou partie des sommes dont ils ont été déclarés débiteurs et de faire prendre ces sommes en charge, selon les cas, par l'État ou par l'organisme public.

Les textes d'application de la loi du 23 février 1963 ont longtemps confié le pouvoir de remise au ministre des finances, sans condition ni limite. La pratique a parfois tendu à dénaturer l'exercice de cette prérogative, pour en faire une modalité du pouvoir hiérarchique, voire disciplinaire. Dans nombre de cas, les comptables constitués en débet par le juge des comptes ont obtenu une remise quasi-intégrale en principal et en intérêts par décision ministérielle non motivée. Au milieu des années 2000, le taux de remise représentait ainsi entre 99,7 % et 99,9 % du montant des débets. La Cour des comptes comme la doctrine ont pu voir dans une telle attitude une atteinte à l'autorité de la chose jugée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2011, le ministre ne peut plus faire remise des sommes mises à la charge du comptable lorsque la méconnaissance de ses obligations n'a pas causé de préjudice à l'organisme public. En cas de préjudice, les possibilités de remise des débets sont également limitées puisque le ministre ne peut plus en faire remise gracieuse intégrale sauf en cas de décès ou de mise en œuvre des règles de contrôle sélectif des dépenses (cf. *infra*).

2 - Un juge qui accompagne l'évolution de la gestion publique

La dématérialisation entraîne une véritable révolution dans le domaine comptable. Elle a pu se développer de façon importante récemment grâce au déploiement du système d'information intégré pour l'État qu'est Chorus. C'est ainsi, par exemple, que les factures vont être progressivement dématérialisées et pourront être numérisées. Il y aura une plus grande centralisation des factures auprès du service facturier, la

⁸ Sous la seule réserve de la prescription de cinq ans instituée par la loi du 28 octobre 2008 précitée.

mise en place d'une chaîne de la dépense plus fluide, plus sécurisée et plus efficiente qui devrait permettre des paiements en moins de 20 jours. La jurisprudence de la Cour des comptes et des CRTC a toujours accompagné ce processus en dégageant progressivement des règles de nature à le sécuriser sur le plan juridique et à permettre le contrôle de la dépense.

C'est ainsi que, de façon générale, le juge des comptes considère que, lorsque les procédures sont dématérialisées via une chaîne informatique entre l'ordonnateur et le comptable, celles-ci doivent permettre la « réalisation effective et tracée des contrôles qui incombent au comptable »⁹). Le juge a insisté sur la base légale qui doit sécuriser le dispositif, le contrôle de l'habilitation de l'ordonnateur dans la procédure dématérialisée et le nécessaire respect des principes de la comptabilité publique dans ces procédures.

a) Le juge contribue à consolider la base légale

Le juge a rappelé qu'une instruction du ministre ou un simple contrat organisant le service facturier passé entre le ministre chargé de l'écologie et le directeur général de la comptabilité publique ne pouvait déroger au décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique¹⁰. Le service facturier est un élément de modernisation de l'administration puisqu'il est chargé de recevoir et d'enregistrer les factures et titres de créances. Toutefois, la Cour a rappelé que l'organisation en mode facturier, au sein de laquelle l'ordonnateur constate et certifie le service fait et où l'ordre de payer n'est plus matérialisé par un document, mais par une transaction de certification dans un outil informatique, ne pouvait déroger aux principes de la comptabilité publique, en particulier à la nécessité pour le comptable de vérifier la qualité de l'ordonnateur.

Désormais, le décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique prévoit dans son article 41 que, dans le cadre du service facturier, « [la certification du service fait] constitue l'ordre de payer ». Par ailleurs, le même décret dispose, dans son article 51, que « l'établissement, la conservation (...) [des] pièces justificatives de toute

⁹ CC 21 décembre 2012, Trésorier-payeur général de la Haute-Loire, rec. p. 181

¹⁰ CC 10 mars 2014, *Contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministre de l'écologie et du développement durable*, rec. p.12 ; le juge a prononcé dans cette espèce un débet de 7 309 352 €

nature peuvent (...) être effectués sous forme dématérialisée ». Une base juridique incontestable est ainsi donnée à ces éléments de modernisation de la gestion publique que sont le service facturier et la dématérialisation des pièces en matière de contrôle des comptes.

b) Le juge conduit à mettre en place des procédures informatiques permettant le contrôle de l'habilitation de l'ordonnateur

Le juge des comptes exige que le comptable vérifie que l'ordonnateur est bien habilité : il a considéré que le comptable manquait à ses obligations en ne s'assurant pas de la qualité de la personne ayant ordonnancé informatiquement la dépense, alors qu'il n'y avait pas de publication régulière de la délégation de signature au profit de cette personne¹¹.

De même, il a constitué un comptable en débet car il avait payé des dépenses alors que la liste des personnes habilitées à effectuer les transactions informatiques était différente de celles des agents qui avaient délégation de signature¹².

Le juge est particulièrement attentif sur ce point et invite donc l'administration à sécuriser, le plus complètement possible, les procédures informatiques : ainsi, il a été établi qu'une procédure de signature électronique ne permettait pas à elle seule de s'assurer que c'était réellement l'autorité habilitée qui avait procédé à la validation du service fait, que la signature pouvait être effectuée par une autre personne que l'autorité désignée, grâce à la transmission des codes d'identification à un agent du service. Dans ce cas, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable a donc été retenue¹³.

Par sa jurisprudence, la Cour contribue à la modernisation de l'action administrative : elle a admis la certification du service fait par voie électronique, la preuve de celui-ci ayant été apportée par des captures d'écran qui permettaient de connaître l'identité des fonctionnaires

¹¹ CC, 26 juillet 2012, *Contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'outre-mer*, rec. p. 132., et CC 21 décembre 2012, *Trésorier-payeur général de la Haute-Loire*, rec. p. 181

¹² CC, 9 janvier 2013, *Contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministre de l'écologie et du développement durable*, rec. p.12

¹³ CC 23 avril 2014, *Trésorier-payeur général des Landes*

qui avaient certifié le service fait, la Cour ayant constaté que ces agents avaient une délégation de signature publiée au Journal officiel¹⁴.

Cependant, une copie d'écran faisant figurer le seul historique des diligences effectuées par le comptable ne suffit pas, celui-ci doit pouvoir produire les preuves des diligences effectuées¹⁵.

Il résulte donc de la jurisprudence des règles de bonne pratique : la gestion des habilitations des ordonnateurs doit faire l'objet d'une revue régulière, qui devrait être un axe du contrôle interne permanent.

c) Le juge rappelle le nécessaire respect des principes fondamentaux de la comptabilité publique dans les procédures dématérialisées

Le juge des comptes accompagne le processus de dématérialisation mais celui-ci doit respecter les grands principes de la comptabilité publique : c'est ainsi qu'un logiciel comptable d'un établissement public, commun à l'ordonnateur et au comptable, impliquait un enchaînement inverse de celui exigé par les règles de la comptabilité publique. Se succédaient la liquidation, la certification du service fait, le visa du comptable puis, seulement à ce moment, l'édition du mandat signé par l'ordonnateur. Le juge a considéré que le comptable avait commis un manquement en payant des dépenses sur le fondement de procédures informatiques directement contraires aux règles de l'enchaînement prévu par la comptabilité publique¹⁶.

De même, le fait qu'une application informatique ne permette pas l'impression sur le mandat d'une mention valant attestation du service fait n'est pas de nature à exonérer le comptable de sa responsabilité, s'il n'a pas recherché les pièces justificatives de ce service fait¹⁷. L'administration doit donc mettre en place des procédures dématérialisées intégrant cette exigence de la certification du service fait.

Le contrôle du comptable, et partant celui du juge, s'appuie sur les pièces justificatives. La dématérialisation des pièces constituait donc un véritable défi pour le juge financier et ce défi a été relevé : le mouvement

¹⁴ CC 25 janvier 2013, *Agence comptable des services industriels de l'armement*, rec. p. 27

¹⁵ Chambre régionale des comptes d'Île-de-France 19 avril 2013, *Centre hospitalier de Versailles*

¹⁶ CC 8 juillet 2013, *Établissement public d'aménagement Seine Arche à Nanterre*, rec. p. 104

¹⁷ CC 27 mars 2013, *Trésorier-payeur général de l'Allier*.

de modernisation de l'administration et de la gestion publique est un processus ininterrompu que le juge accompagne, et encadre en précisant les garanties nécessaires, au fil de la jurisprudence.

*
**

Au-delà de l'adaptation aux évolutions de technologie et de technique administratives, le juge financier a dû récemment, à l'instar des autres juridictions administratives, améliorer ses garanties procédurales ; il a également dû s'adapter à la réforme du régime de responsabilité du comptable.

II - La mise en œuvre de deux réformes majeures

A - La profonde évolution des procédures du juge financier : le renforcement du contradictoire et du rôle du Parquet

1 - Le contradictoire : une règle qui remonte à l'origine de la Cour des comptes

C'est de longue date que la procédure devant les juridictions financières revêt un caractère contradictoire et ménage les droits de la défense. Ces droits ont longtemps été assurés par la règle du « double arrêt », reprise par la loi du 16 septembre 1807 qui appliquait à la Cour des comptes le même dispositif que celui prévu par la loi du 28 pluviôse an III pour l'ancienne « commission de comptabilité nationale ». C'est ainsi que, pendant deux cents ans, chaque comptable mis en cause pour une opération litigieuse s'est vu notifier un premier arrêt provisoire, à charge pour lui de répondre aux « injonctions » prononcées (injonction d'explication à décharge, à défaut du versement de la somme correspondante), la réponse du comptable étant examinée dans une procédure écrite et la décision étant délibérée collégialement. En outre, et également de longue date, le juge financier emprunte au juge judiciaire des éléments protecteurs de procédure : par exemple, depuis 1880, le comptable mis en cause dispose de la possibilité de demander la récusation d'un magistrat, comme dans la procédure judiciaire. Les

mêmes règles s'appliquent aux chambres régionales et territoriales des comptes depuis leur création par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Les années 1990-2000 ont vu se renforcer les garanties offertes aux parties. Le principe de l'audience publique a été introduit en matière d'amendes et de gestion de fait devant la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales. Puis, notamment sous l'influence des jurisprudences du Conseil d'État¹⁸, et, plus généralement, des règles du procès équitable dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme, la Cour des comptes a relevé ses exigences en matière d'impartialité de la formation de jugement. En particulier, elle s'attache à ne pas se disqualifier en « préjugant » dans une communication publique d'une décision qu'elle serait ultérieurement susceptible de prendre dans une instance juridictionnelle.

2 - La réforme de 2008 : la séparation des fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement

La loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a profondément modifié la procédure. L'ancienne règle du double arrêt a laissé la place à un dispositif reposant sur la mise en mouvement de l'action publique par le ministère public. Désormais la Cour – et avec elle les chambres régionales et territoriales – ne s'autosaisit plus de charges provisoires qu'elle formulerait en examinant le compte : les présomptions de charges sont énoncées non plus dans un arrêt provisoire de la Cour, mais à la diligence du Parquet. Dans une première phase, non contentieuse, un magistrat examine les comptes et remet un rapport. Au vu de ce rapport, transmis par le président de la formation de jugement au ministère public, ce dernier saisit le juge des charges par voie de réquisitoire auquel les parties, dont le comptable, sont invitées à répondre. Un rapporteur instruit l'affaire, analyse les réponses, émet des propositions, et la formation de jugement décide. Lorsque le Parquet ne retient aucun élément de nature à mettre en jeu la responsabilité du comptable, la décharge de celui-ci est prononcée par une simple ordonnance du président de la formation de jugement prise par un juge unique. Le Parquet, qui se voit ainsi conférer par la loi le monopole des poursuites, joue un rôle accru dans la procédure.

¹⁸ Labor Métal, 23 février 2000 ; Razel Frères et Le Leuch, 6 avril 2001.

Au-delà, la même loi cristallise les évolutions précitées en termes de garanties du contradictoire : elle confirme que l'arrêt doit être motivé et doit discuter les dires des parties, et l'audience publique est généralisée.

La mise en œuvre de cette réforme a conduit à préciser la portée de la saisine du juge par le Parquet. La Cour a fixé l'ouverture de la procédure contradictoire à la réception par l'intéressé de la notification du réquisitoire¹⁹. Il restait à définir sur quoi portait exactement la contradiction relative aux « éléments » relevés par le Parquet dans son réquisitoire. La Cour, dans le souci de ménager les droits du comptable mis en cause, a jugé que la contradiction devait porter sur la pré-qualification juridique des faits telle qu'elle apparaît au réquisitoire : dans la logique d'une règle protectrice dégagée à la faveur des anciennes procédures²⁰, la Cour estime en effet qu'elle ne peut engager la responsabilité du comptable sur une argumentation qui n'a pas été contredite en raison de son absence au réquisitoire²¹ ; *a contrario*, si la Cour estime qu'elle peut, sans autre formalité, substituer un motif à un autre sans manquer au contradictoire, c'est que ledit motif, présent au réquisitoire, a pu être soumis à la contradiction des parties²².

La procédure devant les juridictions financières, depuis 2008, s'est ainsi rapprochée de celle des juridictions judiciaires, avec la montée en puissance du Parquet. Quelques années plus tard, en 2011, c'est une réforme du régime de la responsabilité des comptables qui a, en donnant un pouvoir d'appréciation accru au juge, rapproché son office au fond de celui d'un juge administratif de droit commun.

¹⁹ CC 28 novembre 2013, *Centre communal d'action sociale (CCAS) de Mont-de-Marsan*, rec. p. 186 ; CC 9 juillet 2014, *Communauté de communes du Piémont oloronais* et CC 9 juillet 2014, *Communauté d'agglomération rouennaise*.

²⁰ Conseil d'État, Office tourisme Alpe d'Huez, 28 décembre 2009.

²¹ CC 28 juin 2012, *Institut national des hautes études de sécurité (INHES)*, rec. p. 103 ; CC 6 septembre 2013, *Lycée Augustin Ty à Touho*, rec. p. 133.

²² CC 12 septembre 2013, *Centre hospitalier de Montluçon*.

B - La notion de préjudice financier causé à la collectivité : un pouvoir d'appréciation accru

1 - La situation antérieure

Dans la période antérieure à 2011, et réserve faite des amendes pour retard dans la production des comptes (ou des amendes pour gestion de fait), la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables était nécessairement sanctionnée par le prononcé d'un débet, à savoir l'obligation pour le comptable de reverser dans la caisse publique le montant de la somme litigieuse. Cette solution avait les avantages d'une certaine simplicité, et relevait de considérations objectives : le montant à reverser était celui de la somme irrégulièrement payée, de la recette non recouvrée, ou du manquant en caisse ou en valeurs. Un tel reversement « apurait » les comptes viciés et « rétablissait » la caisse. Ce dispositif de contentieux purement objectif rencontrait néanmoins plusieurs limites : dans un contexte de « justice retenue », la loi prévoyait la possibilité d'obtenir une remise gracieuse de ces débits de la part du ministre en charge du budget ; et le montant du débet était toujours celui de la somme litigieuse, que le manquement du comptable ait été purement formel ou qu'il revête un caractère de gravité plus marqué.

2 - Les principes de la réforme

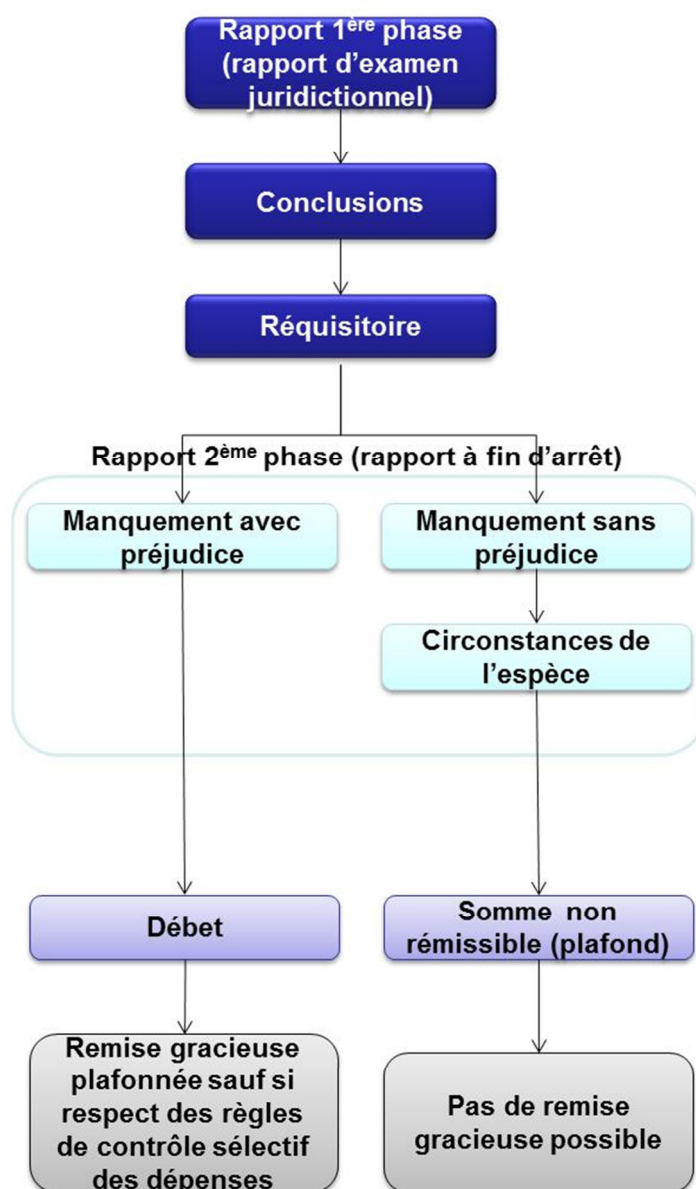
L'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 a modifié l'article 60 de la loi du 23 février 1963 qui fixe le régime de responsabilité des comptables devant les juridictions financières. Le principal apport de cette réforme repose sur les notions, nouvelles pour le juge des comptes, de manquement et de préjudice financier. Le principe retenu est *a priori* simple. Deux cas se présentent. Si le manquement n'a pas causé de préjudice financier à la collectivité ou à l'organisme considéré, le juge financier peut mettre à la charge du comptable fautif une somme non susceptible de remise gracieuse, dans la limite d'un plafond fixé par décret (actuellement 1,5 pour mille du montant du cautionnement du poste comptable en application du décret du 10 décembre 2012²³). En cas

²³ Décret du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

de préjudice financier, le régime applicable est celui, classique, du débet. La loi introduit toutefois une limite qui n'existait pas auparavant, puisqu'elle prescrit que le ministre, s'il entend accorder au comptable une remise gracieuse, doit alors laisser à la charge de ce dernier un montant d'au moins le double du plafond fixé en cas d'absence de préjudice financier (soit 3 pour mille). Cette limitation de la remise gracieuse n'existe toutefois pas dans les cas où le juge constate que le comptable a respecté les règles de contrôle sélectif des dépenses (lorsqu'existe un contrôle, de type « partenarial » ou « hiérarchisé » (cf. image n° 3).

L'office du juge des comptes comporte désormais des éléments « subjectifs ». D'une part, l'appréciation de l'existence ou non d'un préjudice financier est confiée par la loi au juge lui-même ; les cas de manquements avec ou sans préjudice ne sont déterminés ni par la loi, ni par les règlements. Il revient ainsi aux juridictions financières, sous le contrôle du juge d'appel pour les chambres régionales et territoriales des comptes et du juge de cassation, d'apprécier souverainement si chaque manquement cause ou non un préjudice à la collectivité. D'autre part, la loi invite le juge, en cas de manquement sans préjudice, à fixer la somme irrémissible en fonction des circonstances de l'espèce.

Image n° 2 : procédure de mise en jeu de la nouvelle responsabilité des comptables publics



Source : Cour des comptes

3 - La jurisprudence a permis de préciser des points essentiels

En conséquence, le juge des comptes a dû, dans la période récente, mettre en œuvre ce nouveau régime de responsabilité des comptables, résoudre différents problèmes et dégager de nouveaux principes jurisprudentiels qui viennent préciser le texte législatif.

a) Le juge peut cumuler plusieurs sanctions sur un même exercice

La nouvelle rédaction de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 ne tranchait pas clairement le point de savoir si un ou plusieurs manquements pouvaient être sanctionnés sur un même exercice.

Se fondant sur divers éléments tirés de la rédaction du texte, la Cour des comptes a considéré que le juge des comptes avait la faculté de retenir plusieurs manquements et d'arrêter, donc, plusieurs sommes non susceptibles de remise gracieuse, sur un même exercice contrôlé, en cas de manquements n'entraînant pas un préjudice financier. Dans cette hypothèse, le montant cumulé des sommes non rémissibles n'est pas affecté par le plafond fixé par la loi, ce plafond concernant un seul manquement²⁴. Dans sa décision « Remont » du 21 mai 2014, le Conseil d'État a confirmé la position de la Cour.

b) Une solution pragmatique : les irrégularités de même nature peuvent constituer un manquement unique

Le juge des comptes constate souvent, en matière financière, des irrégularités similaires et répétitives. Il considère alors, de façon prétorienne, selon les circonstances de l'espèce, que ces irrégularités de même nature commises au cours d'un même exercice par un comptable peuvent constituer un manquement unique.

Ainsi, la Cour a considéré, « en tenant compte des circonstances de l'espèce », comme l'y invite la loi, que des paiements irréguliers de rémunérations intervenues au cours d'un même exercice constituaient un

²⁴ CC 29 janvier 2013, *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, rec. p. 29.

manquement unique²⁵. Il en est de même, pour une irrégularité identique sur sept mandats, un manquement unique a été retenu²⁶.

À l'inverse, plusieurs manquements peuvent être retenus pour un même paiement. Le juge considère en effet que la loi lui donne une marge d'appréciation afin de tenir compte des circonstances de l'espèce. Ainsi, il a pu sanctionner plusieurs manquements sur un même paiement (défaut de vérification de la qualité de l'ordonnateur, absence de justificatifs, etc.) et prononcer, pour chaque manquement, une somme qui n'est pas susceptible d'une remise gracieuse²⁷.

c) Le juge a précisé la notion de préjudice financier, notamment en relation avec celle de service fait

La jurisprudence a évolué sur ce point et s'est progressivement précisée. Si le juge a pu parfois considérer qu'il n'y avait pas préjudice financier, en raison de l'exécution du service fait, même si un avenant n'était pas fourni par le comptable, aujourd'hui le juge considère, pour qu'il y ait absence de préjudice financier, qu'il doit y avoir non seulement service fait mais encore existence de pièces justificatives nécessaires au contrôle de la validité de la créance. Ainsi, même si le service fait est allégué en raison de l'exécution des fonctions d'adjoint au maire, « l'absence d'arrêtés de délégation en bonne et due forme indispensables pour prouver l'exercice effectif » de telles fonctions entraîne un préjudice financier²⁸.

Le juge considère que « des dépenses qui ne peuvent être régulièrement financées par un établissement public lui portent un préjudice financier lorsqu'elles sont payées » : cette formule a concerné un paiement où l'objet de la manifestation n'apparaissait ni sur les mandats, ni sur les factures, cette irrégularité entraînant un préjudice financier, même si la prestation avait été réalisée²⁹.

Dans ce contexte, le juge fait assez souvent référence, en dépenses, à la notion de paiement indu. Il considère que, même si des prestations ont été réalisées, un paiement sans base juridique est un indu constituant

²⁵ CC 24 juillet 2013, *Agence de la biomédecine*, rec. p. 118.

²⁶ CC 24 octobre 2013, *École nationale supérieure de la police*, rec. p. 156.

²⁷ CC 20 novembre 2013, *Trésorier-payeur général des Bouches-du-Rhône*, rec. p. 178.

²⁸ CC 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote, Martinique*.

²⁹ CC 24 octobre 2013, *École nationale supérieure de la police*, rec. p. 156.

un préjudice financier (remboursement de frais sans ordre de mission³⁰, ou absence de décision de l'autorité compétente³¹). De même, le juge estime que le versement de « primes qui n'étaient prévues par aucun texte, a constitué des paiements indus et, par le fait même, entraîné un préjudice. » (CC 10 mars 2014, *Grand port maritime de Dunkerque*). Il en va de même d'un double paiement.

En recettes, l'annulation d'un titre de recettes, sans contrôler sa régularité et sans production des pièces justificatives nécessaires, cause un préjudice à la collectivité³².

Une solution similaire est retenue par le juge, même si l'autorité compétente a manifesté la volonté de remettre la dette du redevable par la suite, l'intervention d'un mandat d'annulation de créance, sans disposer de la délibération de l'autorité compétente, étant « non seulement irrégulier, mais aussi indu »³³.

Dans la mise en œuvre de cette importante réforme, le juge financier a ainsi, conformément à sa tradition, élaboré une jurisprudence appliquant fermement le droit tout en restant pragmatique.

³⁰ CC 7 avril 2014, *Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM)*.

³¹ CC 10 avril 2014, *Commune de Montreuil-sur-Ille*.

³² CC 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote, Martinique*.

³³ CC 10 avril 2014, *Communauté de communes du Saint Affricain*.

Chapitre II

Le contrôle de la gestion

Mission traditionnelle de la Cour, étroitement liée et souvent réalisée concomitamment au contrôle juridictionnel sur les comptes, le contrôle, ou l'examen³⁴, de la gestion a pour objet de s'assurer du bon emploi des fonds publics, – son efficacité et son efficience.

Illustré d'exemples récents de contrôle de la gestion réalisés par la Cour ou par les CRTC qui ont donné lieu à des observations rendues publiques en 2014, ce chapitre met en exergue la diversité des contrôles réalisés et de leurs suites.

I - Un très vaste champ de contrôle

Le contrôle, ou l'examen, de la gestion est exercé par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes sur les entités qui relèvent de leur compétence respective. Si ces entités sont pour l'essentiel des organismes publics, nationaux ou locaux, des organismes privés peuvent aussi être contrôlés par la Cour ou les chambres régionales et territoriales des comptes sous certaines conditions définies par la loi. Le

³⁴ Le terme d'examen de la gestion est spécifiquement utilisé pour les chambres régionales et territoriales des comptes. Au sein du présent chapitre, les termes « contrôle de la gestion » renvoient à la fois à l'activité de la Cour et à celle des chambres régionales et territoriales des comptes.

contrôle de la gestion peut aussi être exercé de manière transversale sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités.³⁵

A - Le contrôle de la gestion exercé sur des entités

Tableau n° 1 : répartition des compétences entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes

Cour des comptes	État, sécurité sociale		Fonds européens
	Établissements publics nationaux (sauf délégation aux CRTC)		
	Entreprises publiques		
	Organismes privés bénéficiant de concours publics nationaux		
	Organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons ouvrant droits à un avantage fiscal		
Chambres régionales et territoriales des comptes	Collectivités territoriales et organismes liés	Régions, départements, communes	
		Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI – intercommunalités) et syndicats mixtes	
		Autres établissement publics locaux : établissements publics locaux d’enseignement, etc.	
		Sociétés d’économie mixte locales et sociétés détenues à + 50 % par les collectivités territoriales	
		Organismes privés bénéficiant de concours publics locaux	
	Établissements publics nationaux (par délégation)	Chambres de commerce et d’industrie et chambres des métiers et de l’artisanat	
		Certains établissements d’enseignement (écoles d’architectures, notamment)	
		Établissements publics fonciers et certains établissements publics d’aménagement Centres de ressources, d’expertise et de performance sportives (CREPS)	
		Établissements publics de santé (hôpitaux)	

Source : Cour des comptes

³⁵ Le contrôle ou l'examen de la gestion s'exerce sur l'ensemble des organismes soumis au contrôle juridictionnel (cf. chapitre I) mais l'ensemble des organismes pouvant faire l'objet de ce contrôle ne sont pas soumis au contrôle juridictionnel : le champ des organismes potentiellement concernés par le contrôle ou examen de gestion est plus large.

1 - Les entités relevant de la compétence de la Cour des comptes

Le champ de compétence de la Cour des comptes en matière de contrôle de la gestion n'a cessé de s'élargir, tout particulièrement ces dernières décennies.

La Cour contrôle la gestion des services de l'État (services centraux et déconcentrés des ministères), et celle des établissements publics nationaux, comme les six agences de l'eau. Relève également de la compétence de la Cour des comptes le contrôle de la gestion des entreprises publiques : établissements publics à caractère industriel et commercial (comme, par exemple, la SNCF), sociétés nationales, sociétés d'économie mixte et sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la totalité ou la majorité du capital social (comme, par exemple, la Française des jeux).

Deux exemples d'entités contrôlées par la Cour des comptes : les trésoreries auprès des ambassades et les agences de l'eau

Le ministère des finances et des comptes publics dispose à l'étranger d'un réseau de 16 trésoreries auprès des ambassades de France, principalement situées en Afrique. Ainsi que le détaille le chapitre I du volume 2 du tome I, leur contrôle par la première chambre de la Cour des comptes a mis en évidence que la survivance de ce réseau coûteux hérité du passé n'apparaît pas justifiée. Sa suppression à brève échéance est donc recommandée.

Établissements publics nationaux à caractère administratif, créés en 1964 et placés sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, les agences de l'eau sont régulièrement contrôlées par la septième chambre de la Cour des comptes au regard notamment des aides versées. Le dernier contrôle, dont il est rendu compte au chapitre I du volume 1 du tome I, a porté sur la période de mise en œuvre du 9^e programme d'interventions pluriannuel (2007-2012), prioritairement axé sur le soutien à l'équipement des stations d'épuration, rendu nécessaire par les médiocres performances françaises au regard des normes européennes. Les déficiences relevées dans le fonctionnement des agences et le recul de l'application du principe pollueur-payeur ont conduit la Cour à s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui repose sur des redevances très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent.

La Cour des comptes est aussi compétente pour contrôler la gestion de l'ensemble des organismes de sécurité sociale. Sur un fondement spécifique, elle a également compétence pour contrôler d'autres institutions de protection sociale qui, bien qu'ayant été créées par des accords entre partenaires sociaux, sont financés par des cotisations à caractère obligatoire. Ainsi, la sixième chambre de la Cour a examiné la gestion des régimes complémentaires de retraite de base versées aux salariés du secteur privé par l'Agirc et l'Arrco. Les constats et recommandations ont fait l'objet d'un rapport public thématique, rendu public le 18 décembre 2014.

En plus du contrôle de toutes ces entités qui, du fait de leur statut public national, sont obligatoirement soumises au contrôle de la Cour des comptes, celle-ci peut aussi contrôler les organismes privés bénéficiaires de concours financiers publics. Par ailleurs, le législateur lui a aussi donné la compétence pour vérifier l'emploi des dons versés à des organismes faisant appel à la générosité publique (loi du 7 août 1991) ou celui de dons ouvrant droit à un avantage fiscal (loi du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009).

Un exemple de rapport sur l'emploi des dons versés à un organisme faisant appel à la générosité publique : l'Union nationale des aveugles et déficients visuels

Depuis le premier rapport concernant l'Association de recherche contre le cancer (ARC) en 1996, la Cour publie régulièrement des rapports sur l'emploi des dons versés à des organismes faisant appel à la générosité publique. Elle a ainsi rendu public, le 16 janvier 2014, un rapport sur l'Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV)³⁶, association initialement créée dans le département de la Gironde le 16 novembre 1929 et ayant étendu ses actions à la région Aquitaine dans les années 1960, puis au niveau national en 2000 avec six antennes. Les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique de l'UNADEV consistent à soutenir la cause d'intérêt général des déficients visuels.

À l'issue de son contrôle au siège de l'association et dans les antennes de Bordeaux (Gironde) et de Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine), la Cour a constaté la non-conformité de l'emploi des fonds collectés à l'objet allégué, pour les exercices 2010 et 2011 pour l'ensemble des motifs suivants :

³⁶ Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiaire de dons : L'union nationale des aveugles et déficients visuels, Exercices 2008 à 2011*, janvier 2014, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- les dépenses engagées par l'association ont été majoritairement des frais de recherche de fonds ;
- près du quart de la part, minoritaire, des dépenses consacrées aux missions sociales a été réservé par l'UNADEV à ses seuls adhérents personnes physiques, en dépit du fait qu'elle annonce au public soutenir la cause de l'ensemble des déficients visuels ;
- l'information du public sur l'objet réel des dépenses engagées, tant par les comptes d'emploi des ressources que par la communication financière de l'association, est erronée.

Conformément aux dispositions du 4^e alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, cette déclaration de non-conformité a été communiquée au ministre des finances et des comptes publics, qui a décidé de ne pas suspendre l'avantage fiscal des dons et legs effectués au profit de l'UNADEV, à la condition que celle-ci prenne en compte les préconisations émises par la Cour. Le prochain contrôle qui sera mené par celle-ci vérifiera en conséquence la mise en œuvre effective des mesures correctrices qu'elle a demandées, ainsi que la réduction des coûts de collecte de l'association à un niveau normal.

2 - Les entités relevant de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes

Chacune des chambres régionales et territoriales des comptes contrôle, dans son ressort géographique, la gestion des collectivités territoriales (régions, départements et communes), de leurs groupements (communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats intercommunaux etc.) et des établissements publics locaux qui dépendent d'elles (collèges, lycées, offices publics de l'habitat, etc.).

En plus des entités soumises obligatoirement au contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes, ces dernières peuvent également procéder au contrôle de la gestion de certains organismes ayant un lien direct ou indirect avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il s'agit notamment des sociétés publiques locales, des associations subventionnées, et des groupements d'intérêt économique ou public.

Deux exemples d'entités contrôlées par les chambres régionales ou territoriales des comptes : la ville de Béziers et la société d'économie mixte locale d'aménagement

Dans la continuité du contrôle de la Communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée (CABM) effectué l'année précédente, la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a examiné en 2014 la gestion des deux autres entités publiques du biterrois : la ville de Béziers et la société d'économie mixte locale d'aménagement (SEBLi).

De lourds investissements publics ont été engagés avec pour objectif d'améliorer l'attractivité d'un territoire en grandes difficultés socio-économiques. Ils ont été largement financés par la dette (encours de plus de 108 M€ pour la Ville représentant une année de produits de gestion, et de 41 M€ pour les seules dettes bancaires de la SEBLi, garanties toutefois par les collectivités locales). Parfois difficiles à retracer en comptabilité, les engagements hors bilan de la Ville et de la CABM vis-à-vis de la SEBLi représentent, dans un contexte marqué par un allongement de la durée des opérations et des difficultés accrues de commercialisation des parcelles aménagées, un risque financier supplémentaire évalué, fin 2012, pour les seules avances de trésorerie, à 24 M€. Compte tenu du niveau élevé de la fiscalité (le coefficient de mobilisation fiscale est de 1,45) et de la faiblesse du potentiel financier (toujours inférieur à celui des collectivités de la strate), les marges de manœuvre en matière de recettes de la commune de Béziers sont désormais restreintes.

Les observations en matière de gestion du personnel relevées lors du contrôle de la CABM sont transposables à la Ville (charges de personnel s'élevant à 96 M€, soit plus de 60 % des charges de gestion de 2013) : temps de travail annuel inférieur à la référence (soit un coût théorique équivalent à 53 ETPT), avancement d'échelon à la durée minimale systématisé, régime d'autorisation d'absence très favorable (soit un coût théorique équivalent à 215 ETPT). L'importance et la rigidité de ces charges de personnel rendent illusoire, à brève échéance, l'obtention d'économies de fonctionnement significatives pouvant compenser la faiblesse des marges de manœuvre relevée en matière de recettes.

La mise en jeu des garanties apportées par les collectivités du biterrois, et notamment par la commune de Béziers, entraînerait inévitablement pour celles-ci des problèmes de solvabilité difficiles à résoudre rapidement.

Les chambres régionales et territoriales des comptes contrôlent également, par délégation de la Cour des comptes, la gestion de certains organismes nationaux. C'est le cas notamment des établissements de santé et de certaines chambres consulaires : chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat.

Trois exemples de chambres consulaires et d'un établissement public de santé contrôlés, par délégation, par des chambres régionales ou territoriales des comptes

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a contrôlé l'unique chambre de commerce du département de la Loire-Atlantique : celle de Nantes-Saint-Nazaire (CCINSN), qui est notamment le premier gestionnaire de ports du département avec 1 650 places. Le rapport d'observations définitives, rendu public le 25 avril 2014, a souligné le dynamisme de la CCINSN dans l'exercice de ses compétences ainsi que la rigueur et la bonne qualité générale de sa gestion.

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur et celle de Martinique ont émis des observations plus critiques à l'encontre respectivement de la chambre de métiers et d'artisanat du Var (CMAV) et de la chambre de métiers et de l'artisanat de la région Martinique (CMAR Martinique). Le rapport d'observations définitives, rendu public le 23 juin 2014, indique que la CMAV présente de nombreuses carences en matière de gestion financière, de gestion des ressources humaines et de commande publique. Le second rapport, rendu public le 28 novembre 2014, sur la situation de la CMAR Martinique constate que les audits successifs n'ont eu que peu de traductions dans l'organisation et les finances de l'organisme consulaire ; les charges et l'endettement, élevés, continuent d'augmenter, bien au-delà de ce que le niveau des recettes permettrait d'assumer.

Dans le domaine hospitalier, les chambres régionales des comptes exercent par délégation de la Cour l'examen de la gestion des établissements publics de santé. De manière plus spécifique, elles peuvent aussi rendre un avis sur la situation financière de ces établissements sur le fondement de l'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique. Avant une éventuelle mise sous administration provisoire, le directeur général de l'agence régionale de santé peut demander à la chambre régionale des comptes de se prononcer sur la situation financière d'un centre hospitalier et, le cas échéant, sur les propositions de mesures de redressement.

Saisie à ce titre par le directeur général de l'Agence régionale de santé de la région Rhône-Alpes, la chambre Auvergne, Rhône-Alpes a considéré que le centre hospitalier de Roanne cumulait plusieurs critères de déséquilibre financier définis par l'article D. 6143-39 du code de la santé publique. Elle a constaté que le plan de redressement, tel que proposé en février 2014, ne garantissait pas un retour à l'équilibre financier à échéance de 2015, mais qu'au contraire, son application l'aggraverait. Elle a estimé que la préservation de la mission de service public de l'établissement appelait la mise en œuvre de mesures structurelles, en vue de rééquilibrer sa situation médico-économique.

B - Les enquêtes portant sur des politiques publiques

Plutôt que de porter sur une entité spécifique, le contrôle de la gestion peut aussi s'exercer sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités. Pour la Cour des comptes, plusieurs contrôles ayant donné lieu à une insertion dans le tome I relèvent de cette catégorie, comme par exemple l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence (cf. chapitre I du volume 1) ou la gestion par la France des fonds structurels européens (cf. chapitre III du volume 2). Il en est de même pour les chambres régionales et territoriales des comptes.

Un exemple de politique locale examinée par les chambres régionales ou territoriales des comptes : l'enquête sur les interventions économiques sur le territoire du Pays Yon et Vie (Vendée)

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a rendu public, le 24 septembre 2014, les résultats d'une enquête sur les politiques locales de développement économique et d'aides aux entreprises conçues et mises en œuvre depuis 2007 sur le territoire du Pays Yon et Vie (Vendée) par une douzaine de collectivités territoriales, établissements publics, sociétés d'économie mixte et autres organismes intervenant dans ce domaine. Ces politiques passent essentiellement par des actions en faveur de l'attractivité du territoire et de l'accueil des entreprises, au travers principalement de l'aménagement de zones d'activités économiques, de la création de pépinières d'entreprises et d'un appui aux structures de soutien aux entrepreneurs.

Dans son rapport d'observations définitives, la chambre a porté une appréciation globale sur les interventions des différents acteurs et leur cohérence, au-delà de l'analyse des politiques conduites par chacun des intervenants sur un même territoire. Tout en notant une spécialisation de fait entre les collectivités intervenant, directement ou par l'intermédiaire d'opérateurs, sur le seul territoire du Pays Yon et Vie, ou sur un périmètre plus large, la chambre a estimé que cette spécialisation trouve toutefois ses limites dans la coexistence de dispositifs redondants, dont la gestion n'est pas ou se trouve insuffisamment coordonnée.

Quand l'activité ou la politique concernée est menée par plusieurs entités qui relèvent de la compétence de plusieurs chambres régionales et territoriales des comptes, une formation commune aux chambres concernées est établie pour mener le contrôle. Tel fut notamment le cas pour l'enquête sur les stations de ski dans les Pyrénées, conduite par une formation commune à deux chambres régionales des comptes (cf. encadré *infra*), et aussi celle sur les transports urbains de voyageurs, conduite dans douze régions représentant 12,3 millions d'habitants, soit un peu plus de 19 % de la population métropolitaine (cf. chapitre II du volume 1 du tome I).

Un exemple de contrôle conduit conjointement par plusieurs chambres régionales des comptes : les stations de ski des Pyrénées

Comme le détaille le chapitre III du volume 1 du tome I, les difficultés majeures rencontrées par plusieurs de stations de ski des Pyrénées françaises ont conduit les chambres régionales des comptes de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées à examiner dans le cadre d'une enquête commune la gestion de 16 stations de ski et de leurs communes de rattachement (huit dans chaque région), ainsi que celle de trois structures de promotion du ski.

Les constats dressés, en termes notamment d'érosion de la fréquentation et de situations budgétaires et financières souvent tendues, ont conduit à la formulation de trois recommandations pour assurer la viabilité d'une activité aux retombées économiques réelles dans les territoires de montagne.

II - Un contrôle portant sur la régularité et la performance

Le contrôle de la gestion d'une entité ou d'une activité consiste à apprécier, de manière indépendante, objective et documentée, la régularité et la performance de sa gestion.

A - L'appréciation de la régularité

Une gestion est considérée comme régulière si elle est conforme aux règles de droit la concernant.

Deux exemples de contrôle ayant mis en évidence des irrégularités : les subventions octroyées aux territoires affectés par les restructurations des armées et les partenariats publics privés des collectivités territoriales

L'enquête sur les aides liées aux territoires affectés par les réformes des armées³⁷ a mis en évidence plusieurs situations où les instructions et les textes régissant ces aides n'étaient pas respectés :

- deux subventions d'un montant très élevé ont été accordées par le ministre aux entreprises Safran et Eurocopter en méconnaissance du plafond de 600 000 € applicable ;

- des communes ont bénéficié de financements du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT) en dehors des règles applicables ; telles que Barcelonnette, aux prises avec des difficultés financières très antérieures à la modification de la carte militaire de 2008 et à la restructuration des armées, ou Arras ou Givet, qui ont bénéficié de ces financements à plusieurs reprises malgré leur caractère non reconductible ;

³⁷ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*, novembre 2014, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- enfin, des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) ont enfreint le dispositif législatif les encadrant. Les communes de Provins et de Sourdun ont ainsi bénéficié d'une aide visant la création d'un « centre aquatique », en contravention avec les règles prévues par le code général des collectivités territoriales, dans la mesure où le projet avait donné lieu à un bail emphytéotique administratif.

Depuis leur création par l'ordonnance du 17 juin 2004, les collectivités territoriales ont eu largement recours aux contrats de partenariat pour des opérations d'infrastructures ou de mise à niveau de leurs équipements. Treize chambres régionales des comptes ont examiné, dans le cadre d'une enquête commune, 29 contrats de partenariat, en vue de dresser un bilan de ce nouvel instrument, alors que par ailleurs un nouveau cadre juridique se met en place en application des règles communautaires. Ainsi que le détaille le chapitre III du volume 2 du tome I, l'examen a notamment porté sur le respect des règles de la concurrence dans la procédure d'attribution des contrats.

Une mission spécifique aux chambres régionales et territoriales des comptes : le contrôle budgétaire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

Après leur approbation, les actes budgétaires des collectivités territoriales et ceux des établissements publics locaux sont soumis à un contrôle qui leur est propre. Ce contrôle budgétaire, exercé *a posteriori* par le préfet, en liaison avec la chambre régionale ou territoriale des comptes compétente dont il peut solliciter l'avis, a pour but de faire respecter les règles suivantes : adoption du budget et du compte administratif dans les délais, équilibre réel du budget et déficit limité du compte administratif³⁸.

³⁸ La chambre peut également être saisie par le préfet, le comptable ou un créancier en cas de non inscription au budget d'une dépense obligatoire.

Exemple d’avis des chambres régionales ou territoriales des comptes en matière de contrôle budgétaire : la commune d’Argenteuil

La chambre régionale des comptes d’Île-de-France a rendu public, le 21 juillet 2014, un avis concernant le déficit du compte administratif pour 2013 de la commune d’Argenteuil, ville la plus peuplée du Val d’Oise avec 104 000 habitants. La chambre a constaté, dans son avis que le déficit global s’établissait à 17,2 M€ soit près de 12 % des recettes de fonctionnement de la collectivité. Déjà, dans un rapport d’observations définitives d’avril 2010, la chambre avait relevé les difficultés financières structurelles de cette collectivité. Alors que dans son avis, la chambre invitait la commune d’Argenteuil à prendre sans délai des mesures de redressement proportionnées à la gravité de la situation, la collectivité a adopté le 17 septembre 2014 un budget supplémentaire en déséquilibre ne résorbant qu’en partie le déficit d’exécution du budget 2013.

Les CRTC sont également compétentes pour émettre des avis sur les délégations de service public (DSP) des collectivités territoriales³⁹. Ce contrôle peut être effectué à leur initiative ou, plus rarement, dans le cadre d’une demande d’avis émanant du préfet territorialement compétent⁴⁰.

³⁹ En vertu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, celles-ci disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics. Elles peuvent décider soit de les gérer directement, soit d’en confier la gestion à un tiers par le biais d’une convention de délégation de service public. Un exemple de gestion directe est donnée au chapitre III du volume 2 du tome I. *La gestion directe des services d’eau et d’assainissement : des progrès à confirmer.*

⁴⁰ De 2011 à 2013, les chambres régionales et territoriales des comptes ont produit 12 avis sur des conventions de délégation de service public : 5 en 2011, 4 en 2012 et 3 en 2013.

Un exemple de contrôle de délégation de service public : les avis rendus sur les conventions de délégation de service public de l'eau et de l'assainissement conclues par la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole

Le 25 avril 2014, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a rendu publics quatre avis concernant les conventions, signées le 27 novembre 2013, par lesquelles la communauté urbaine de Marseille a délégué pour 15 années la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement à deux entreprises, la société des eaux de Marseille (SEM) et la société d'exploitation du réseau d'assainissement de Marseille (SERAM).

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui en définissent l'objet, les avis rendus par la chambre ont porté sur les trois rubriques suivantes : les modalités de passation des conventions de DSP conclues par la communauté urbaine avec la SEM et la SERAM, leur économie générale et leur incidence financière sur la situation de la communauté urbaine.

Ces avis ont fait l'objet d'une importante couverture par la presse locale, régionale et nationale, à la mesure des enjeux juridiques, économiques et financiers associés aux DSP examinées et des moyens mobilisés par la chambre pour répondre, dans des délais contraints, à la saisine du préfet des Bouches-du-Rhône du 9 décembre 2013.

Le nombre d'avis rendus par les CRTC s'est élevé à 315 en 2012, 309 en 2013 et 583 en 2014 (4 de ces avis concernaient en 2012 des délégations de services publics, 3 en 2013 et 2 en 2014).

B - L'appréciation de la performance

Une gestion est considérée comme performante si elle est conforme aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Pour l'apprécier, le contrôle de la gestion doit répondre aux questions suivantes :

- les résultats obtenus sont-ils conformes aux objectifs fixés ? (principe d'efficacité) ;
- les résultats obtenus sont-ils proportionnés aux ressources mobilisées ? (principe d'efficience) ;
- les ressources mobilisées sont-elles les moins consommatrices possibles des deniers publics ? (principe d'économie).

Un exemple d'examen de la performance d'une politique : la politique de lutte contre le dopage dans le sport

La politique de lutte contre le dopage dans le sport s'est construite, en France comme dans les autres grandes nations sportives et au plan international, en réaction à des affaires de dopage ayant affecté de grandes compétitions internationales. Six lois successives ont, depuis 1965, créé un corps de règles réunies dans le code du sport associant prévention, contrôle, sanctions et répression des trafics, et coordonnant les rôles respectifs de l'État, de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD), autorité publique indépendante subventionnée par l'État, et du mouvement sportif.

Comme le détaille le chapitre 8 du tome I, le contrôle mené par la troisième chambre de la Cour a cherché à apprécier l'efficacité et l'efficacité de l'organisation et des modes de contrôle de l'AFLD, qui a bénéficié d'une subvention de 7 M€ de l'État en 2013, et à évaluer l'adéquation entre la politique de contrôle, la politique de prévention et la politique de lutte contre le trafic de produits dopants.

C - L'évaluation

En application de la révision constitutionnelle de 2008, créant le nouvel article 47-2, l'article 4 de la loi du 3 février 2011 a confié à la Cour une nouvelle mission. L'article L. 111-3-1 du code des juridictions financières dispose ainsi que « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code ». Cette évaluation peut être réalisée à la demande du Parlement, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, ou être à l'initiative de la Cour.

L'évaluation, qui porte sur une politique publique et non sur une entité, va au-delà du contrôle de la gestion traditionnellement effectué par la Cour dans son objet, et s'en distingue dans les objectifs et les procédures :

- l'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts ainsi que les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte non seulement sur l'efficacité et l'efficacité, mais également sur la cohérence, la pertinence et l'utilité de la politique publique ;

- les finalités de l'évaluation d'une politique publique sont d'éclairer la prise de décision par le Parlement et le Gouvernement et d'informer les citoyens ;
- l'évaluation est un exercice plus complexe que le contrôle de la gestion. Le travail d'analyse recherche les liens de causalité entre les actions publiques et leurs effets à court et à moyen terme. Analyse multifactorielle faisant appel aux méthodes appropriées qualitatives et quantitatives sur les données, ainsi qu'au parangonnage, elle implique pour la Cour un choix, voire une construction, des indicateurs qui apparaissent les plus pertinents ;
- une instance consultative, le comité d'accompagnement, est constituée et associe des parties prenantes ainsi que des experts extérieurs. Elle permet des échanges et une information réciproque aux différents stades de l'instruction.

Travaux lourds, les évaluations de la Cour font l'objet d'une note de faisabilité préalable. Cette note doit permettre de confirmer le caractère évaluable de la politique concernée et d'identifier les principales parties prenantes parmi les personnes morales ou physiques qui décident la politique, celles qui la mettent en œuvre et celles qui sont concernées par ses résultats et ses impacts.

Du fait de leur complexité et de la mobilisation importante de ressources nécessaires à leur réalisation, le nombre d'évaluations qui peut être réalisé chaque année est limité.

Ainsi, en 2014, la Cour a engagé deux enquêtes à la demande du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. En revanche, elle n'a pas publié d'évaluation de sa propre initiative ; mais des notes de faisabilité ont été réalisées pour des évaluations futures. En 2012, la Cour a remis des évaluations sur la sécurité des navires, les biocarburants et l'assurance-vie, ainsi que sur les politiques de lutte contre le tabagisme. En 2013, deux enquêtes recourant à des méthodes évaluatives ont été publiées, répondant à des saisines du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale : la mise en œuvre par la France du paquet « énergie-climat » et l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger.

III - Une programmation rigoureuse aboutissant à des suites de natures diverses

Le contrôle de la gestion est exercé selon les trois principes qui régissent tous les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : indépendance, collégialité et contradiction.

A - La programmation

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes arrêtent librement leurs programmes annuels de contrôle selon leurs priorités stratégiques triennales, et les risques et enjeux qu'elles ont identifiés. En conséquence, la périodicité de contrôle peut varier de manière importante selon les entités. Celles présentant des enjeux importants, pas seulement financiers, compte tenu notamment de leur taille, de leurs moyens et de la nature de leurs missions, ont vocation à être contrôlées plus fréquemment.

Pour la Cour des comptes, c'est notamment le cas d'une entreprise publique comme la SNCF, établissement public à caractère industriel et commercial qui possède de nombreuses filiales et intervient non seulement dans les domaines du transport de voyageurs avec trois composantes (trains à grande vitesse – TGV, trains d'équilibre du territoire – TET ou *Intercités*, et trains express régionaux – TER) et du transport de marchandises, et aussi dans la gestion, l'exploitation et la maintenance du réseau ferré national. Chaque année ou presque, la septième chambre contrôle une ou plusieurs entités ou activités spécifiques.

Les contrôles de la SNCF par la Cour des comptes en 2014 : la grande vitesse ferroviaire et les trains Intercités

Après avoir notamment examiné les dépenses de communication de la SNCF en 2012, les facilités de circulation qu'elle accorde à ses personnels et leurs familles (gratuités ou tarifs préférentiels) en 2013, la septième chambre de la Cour a réalisé des enquêtes en 2014 sur la grande vitesse ferroviaire et sur les trains Intercités, ou trains d'équilibre du territoire selon leur dénomination administrative.

Si le succès technique et commercial du TGV est certain, au moins jusqu'à une date récente, le rapport rendu public le 23 octobre 2014⁴¹ s'est efforcé d'évaluer son apport réel pour la collectivité dans son ensemble. Au terme de son enquête, la Cour considère que le choix de nouvelles lignes à grande vitesse ferroviaire pour assurer le transport en commun des voyageurs sur grande distance doit être entouré de plus de garanties de pertinence et de rentabilité.

Ainsi que le détaille le chapitre II du volume 1 du tome I, catégorie à la fois résiduelle et hétérogène de l'offre de transport ferroviaire de voyageurs, les trains Intercités ont été gérés jusqu'à présent sans véritable stratégie et utilisent un matériel roulant vieillissant. Selon la Cour, la préservation de ce réseau nécessite de sortir de l'indécision qui a jusqu'à présent prévalu, d'où sa recommandation d'inclure les trains Intercités dans un schéma national des services de transport de voyageurs, de préciser leur articulation avec les autres offres de transport ferroviaire et de leur accorder un financement stable et durable.

À l'instar de la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent être amenées à contrôler très régulièrement certaines des collectivités territoriales qui relèvent de leur compétence. La chambre régionale d'Île-de-France procède de cette manière en ce qui concerne le département et la ville de Paris.

⁴¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire, un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les contrôles de la ville de Paris par la chambre régionale d'Île-de-France en 2014 : le Théâtre de la Ville et le service public de l'eau

Après avoir examiné en 2012 et en 2013 le centre d'action sociale de la Ville, la gestion des biens concédés et des biens du domaine public, la gestion prévisionnelle des ressources humaines ou encore Vélib, la chambre régionale d'Île-de-France a examiné en 2014 la gestion du service public de l'eau ainsi que celle du Théâtre de la Ville.

Après 25 ans de gestion déléguée de son service public d'eau potable, la ville de Paris a fait le choix, à l'instar de plusieurs villes importantes comme Grenoble, de passer à la gestion directe. La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a examiné la performance de cette politique, qui avait comme triple objectif de mieux maîtriser le service, de mieux prendre en compte les préoccupations environnementales et patrimoniales et de diminuer les coûts. Deux rapports d'observations définitives distincts ont été produits. Le premier, rendu public le 21 octobre 2014, est consacré à la gestion du service par la régie « Eau de Paris », créée en 2008 pour gérer l'ensemble de la filière eau dans la capitale (production depuis mai 2009 et distribution depuis janvier 2010). Le second rapport, rendu public le 19 novembre 2014, est consacré à la politique de l'eau menée par la ville de Paris.

Après avoir rencontré des difficultés liées aux conditions d'exploitation du service et à la reprise des personnels des anciens distributeurs lors du transfert, Eau de Paris assure aux 2 250 000 parisiens la distribution de plus de 480 000 m³ d'eau potable chaque jour. Eau de Paris assure également la gestion d'un réseau d'eau non potable, notamment pour l'arrosage des parcs et le nettoyage de la voirie. Mais l'entretien et la maintenance de ces deux réseaux distincts ne pourront être assurés sans recourir davantage à l'emprunt ou sans augmentation des tarifs. Leur gestion financière devra en outre être suivie dans deux budgets distincts afin de rendre compte du coût exact du service public d'eau potable et de celui de l'assainissement.

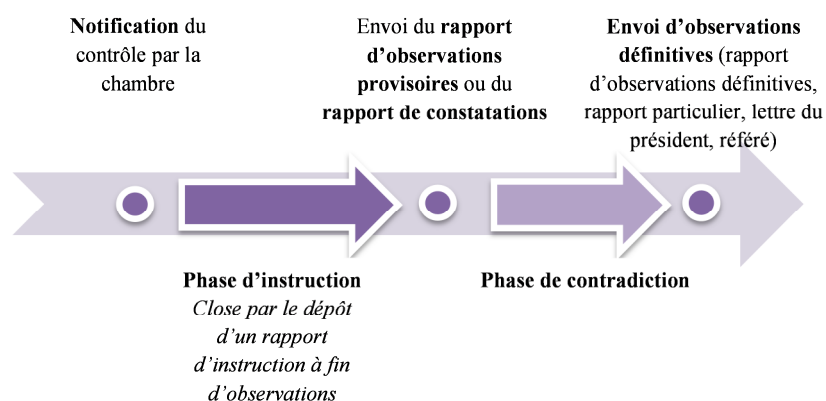
Un autre rapport d'observations définitives, aussi rendu public le 19 novembre 2014, porte sur la gestion du théâtre éponyme par l'association Théâtre de la Ville, au terme d'une convention conclue avec la commune de Paris. Si la richesse de l'offre culturelle contribue au rayonnement de la capitale, la chambre a estimé nécessaire de remédier aux faiblesses structurelles, qui concernent les conditions de l'organisation de l'exploitation du théâtre, les conséquences d'une gestion centrée sur son directeur ainsi que les incertitudes sur l'avenir de son équilibre financier.

Dans sa programmation annuelle, la Cour des comptes prend en considération les demandes exprimées par le Parlement et le Gouvernement (cf. chapitre III).

Si le contrôle de la gestion porte sur une entité dotée d'un comptable public (tous les établissements publics à caractère administratif et certains établissements à caractère industriel et commercial, notamment), il est généralement programmé de manière concomitante au contrôle juridictionnel des comptes.

B - La réalisation du contrôle

Image n° 3 : les principales étapes du contrôle



Source : Cour des comptes

Chaque contrôle de la gestion est confié à un ou plusieurs rapporteurs chargés de produire, au terme de leur instruction, un rapport. La ou les entités sur lesquelles porte le contrôle et, le cas échéant, leurs autorités de tutelle sont informés de l'ouverture du contrôle et de ses modalités.

Les rapporteurs de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes bénéficient de droits de communication et d'accès larges pour mener les investigations qu'ils jugent utiles, sur pièces et sur place.

Le rapport d’instruction est en règle générale transmis au ministère public qui formule des conclusions communiquées à la formation délibérante.

Il est examiné par une formation collégiale préconstituée, dénommée formation délibérante, qui statue, dans un premier temps, sur des observations provisoires assorties de projets de recommandations.

Les dirigeants des entités ou les responsables des activités contrôlées et les tiers mis en cause, font connaître leurs remarques sur les observations et recommandations provisoires qui leur ont été adressées. Les personnes concernées par cette procédure contradictoire répondent à la Cour ou à la chambre régionale ou territoriale des comptes dans les délais qui leur sont fixés. Elles ont, par ailleurs, le droit d’être entendues par la formation délibérante avant que celle-ci ne statue définitivement, au vu d’un rapport d’analyse de leurs réponses.

À chaque stade de ses délibérations (observations provisoires ou définitives), la formation délibérante se prononce après que le parquet (Procureur général à la cour ou procureur financier dans les CRTC) a rendu ses conclusions. Celles-ci analysent les irrégularités relevées par les rapporteurs au regard du droit et de la jurisprudence applicables lors de leurs contrôles, recommandent la procédure contradictoire à suivre et se prononcent sur l’importance relative des différentes observations, notamment au regard des suites envisagées et en fonction de la qualité des diligences effectuées.

La durée d’un contrôle de la gestion varie selon les caractéristiques de l’entité ou de l’activité examinées. Du fait de la procédure contradictoire qui induit un double examen par la formation délibérante, elle est en moyenne supérieure à un an. Les contrôles particulièrement complexes, ou portant sur un périmètre large, peuvent avoir une durée plus longue.

La Cour et les chambres régionales des comptes se sont fixé un indicateur de performance, avec un délai moyen de contrôle, de 16 à 19 mois pour la Cour, et de 13 à 15 mois pour les chambres régionales et territoriales des comptes entre la notification du contrôle et la date d’envoi des observations définitives.

Tableau n° 2 : délai moyen pour le contrôle de la gestion

	2013		2014	
<i>En mois</i>	Prévision PAP 2013	Réalisation	Prévision PAP 2014	Réalisation
Cour des comptes	17-19	17	16-19	18
CRTC	14-16	16	13-15	15

Source : Cour des comptes

C - Les suites

Les suites données au contrôle de la gestion prennent la forme d'observations définitives assorties, le cas échéant, de recommandations. Lorsque des irrégularités ont été relevées, d'autres suites à portée contentieuse peuvent être décidées. La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes décident en toute indépendance des suites données à leurs contrôles, notamment de leur publication lorsque celle-ci n'est pas de droit⁴².

1 - Les communications de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

Les observations définitives sont communiquées aux destinataires arrêtés par la formation délibérante sous des formes variées, en fonction notamment de leur contenu.

Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, les observations définitives prennent la forme de rapports d'observations définitives et de communications du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes aux autorités déconcentrées et aux comptables supérieurs, pour faire part d'observations essentiellement juridiques. Par ailleurs, les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes de communiquer les observations définitives qu'elles ont arrêtées si elles concernent des services ou organismes de l'État.

⁴² Par exemple, tous les rapports d'observations définitives émis par les chambres régionales et territoriales des comptes sont systématiquement publiés.

**Tableau n° 3 : nombre et forme des observations définitives des
chambres régionales et territoriales des comptes**

	2012	2013	2014
Rapports d'observations définitives	629	661	551
Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre	308	264	360
<i>dont concernant les collectivités territoriales</i>	<i>142</i>	<i>114</i>	<i>153</i>
<i>dont concernant les établissements publics locaux</i>	<i>94</i>	<i>88</i>	<i>126</i>
<i>dont concernant d'autres organismes</i>	<i>72</i>	<i>62</i>	<i>81</i>

Source : Cour des comptes

Pour la Cour des comptes, les observations définitives sont communiquées sous la forme notamment de référés du Premier président, de lettres de présidents de chambre, de communications du Procureur général, de rapports publics et de rapports particuliers.

Les référés sont adressés par le Premier président à un ou plusieurs ministres, voire au Premier ministre, pour leur faire part d'observations définitives sur des entités ou des activités placées sous leur responsabilité. Les référés sont transmis, avec les réponses ministérielles, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat et, depuis 2012, rendus publics sur le site internet de la Cour.

Les lettres du président sont adressées par le président d'une des sept chambres de la Cour ou d'une formation commune à plusieurs chambres pour notifier aux entités contrôlées et à leurs autorités de tutelle la fin du contrôle, et, le cas échéant, leur transmettre les observations définitives. Elles ne sont pas rendues publiques, mais seulement communiquées, sur demande, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat. Par ailleurs, les présidents de chambre ou de formation commune à plusieurs chambres peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes d'adresser des observations définitives qu'elles ont arrêtées, quand elles concernent des irrégularités ou des questions juridiques.

Les rapports particuliers concernent les entreprises publiques. Ils sont adressés par le Premier président aux autorités concernées et au Parlement ; et, depuis 2014, ils peuvent être mis en ligne sur le site internet de la Cour.

Les rapports sur les organismes bénéficiant de dons sont adressés par le Premier président aux dirigeants des organismes, aux ministres

concernés et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les observations de la Cour font l'objet d'une publication propre.

Tableau n° 4 : nombre et forme des observations définitives de la Cour des comptes

	2012	2013	2014
Référés	37	41	25
Lettres du président	315	309	349
Communications du Procureur général	23	40	42
<i>dont à la demande de la Cour des comptes</i>	<i>17</i>	<i>30</i>	<i>31</i>
<i>dont à la demande de chambres régionales et territoriales des comptes</i>	<i>6</i>	<i>10</i>	<i>11</i>
Rapports particuliers	27	25	36
Rapports sur les organismes bénéficiant de dons	4	3	1

Source : Cour des comptes

Tableau n° 5 : référés publiés en 2014

	Date de publication
La gestion des ouvriers de l'État au ministère de la défense	janvier 2014
Gestion de l'Agence nationale de l'habitat, exercices 2006 à 2012	janvier 2014
École nationale supérieure des Beaux-arts (ENSBA), exercices 2001 à 2011	février 2014
L'organisation et la mise en œuvre de la présidence française du G8 à Deauville et du G20 à Cannes en 2011	février 2014
Conservatoires nationaux supérieurs d'art dramatique, de musique et de danse	février 2014
Les prévisions de recettes fiscales de l'État	février 2014
La gestion des frais d'enquête et de surveillance dans la police nationale	mars 2014
Le système de paye Louvois	mars 2014
La défiscalisation dans le secteur du logement social en outre-mer	mars 2014

	Date de publication
Une décennie d'aide publique civile à l'Afghanistan (2002-2012)	mars 2014
Groupement d'intérêt économique (GIE) lesite.tv	mars 2014
La situation du territoire des îles Wallis-et-Futuna	mars 2014
Le traitement du dossier des déchets de Stocamine	juin 2014
Le Service commun des laboratoires	juin 2014
Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)	août 2014
La politique publique de lutte contre la contrefaçon	septembre 2014
La gestion des préfets	septembre 2014
La politique de promotion des agendas 21 locaux	septembre 2014
Les secrétaires généraux et les secrétariats généraux des ministères	octobre 2014
Le fonds d'intervention pour les services, le commerce et l'artisanat	octobre 2014
La fédération française de ski et l'École Nationale des Sports de Montagne	novembre 2014
Les services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers	novembre 2014
Le guichet fiscal unique à la direction générale de l'aviation civile	novembre 2014
La mutualisation des fonds collectés par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour le financement des plans de formation des entreprises	novembre 2014
Le financement des établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés	novembre 2014

Source : Cour des comptes

Les rapports publics de la Cour des comptes, qui contribuent à l'information des citoyens et du Parlement, sont soit prévus par la loi (c'est le cas du rapport public annuel et des rapports sur les finances publiques), soit publiés à son initiative (les rapports thématiques). Les

publications visent à permettre l'information des citoyens et à contribuer ainsi à la transparence de l'action publique.

La publication de la Cour des comptes la plus connue des citoyens est le rapport annuel, qui fut d'abord remis au seul chef de l'État avant d'être transmis au Parlement en 1832 et enfin rendu public en 1938. Dans sa forme actuelle, le rapport annuel présente les résultats de 15 à 20 contrôles de la gestion achevés l'année précédente par la Cour ou les chambres régionales ou territoriales des comptes. Ils sont sélectionnés en fonction de critères, tels que l'enjeu financier, l'exemplarité, la gravité des irrégularités ou des manquements à la performance, et la sensibilité du sujet pour l'opinion et les pouvoirs publics. Depuis 2006, une partie du rapport annuel est consacré aux suites données par les responsables publics concernés aux observations et recommandations formulées antérieurement par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (cf. troisième partie).

La Cour rend publics également des rapports sur les finances publiques et sur le financement de la protection sociale (cf. chapitre III *infra*).

Le rapport sur les finances publiques locales est, *a contrario*, une initiative récente. Publié pour la première fois en 2013, ce rapport public thématique est le fruit d'un travail commun de la Cour et des chambres régionales des comptes (au sein d'une formation interjuridictions spécifique) qui vise à analyser la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que les enjeux qui s'y attachent (sur la base notamment de 136 contrôles de collectivités pour le second rapport rendu public, le 14 octobre 2014).

D'autres observations issues des contrôles de la Cour ou des chambres régionales ou territoriales des comptes peuvent également être rendues publiques dans des rapports particuliers ou thématiques.

Les six rapports publics thématiques publiés par la Cour des comptes en 2014

- * Les maisons départementales des personnes handicapées en Aquitaine, janvier 2014
- * Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle, des changements nécessaires, avril 2014
- * La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République, juin 2014
- * Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires, des efforts à poursuivre, septembre 2014
- * La grande vitesse ferroviaire, un modèle porté au-delà de sa pertinence, octobre 2014.
- * Les finances publiques locales, octobre 2014.
- * Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (Agirc et Arrco), décembre 2014.

2 - Les transmissions du Procureur général

Lorsque le contrôle de la gestion a révélé des faits pouvant constituer des irrégularités ou infractions, la formation délibérante transmet au Parquet de la Cour, qui est également Parquet de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), les faits présumptifs de ces irrégularités ou infractions (cf. première partie chapitre I sur le rôle du Parquet et la CDBF).

Le Parquet peut alors saisir la CDBF, ou transmettre les éléments relatifs à des présomptions d'infractions pénales aux autorités judiciaires, et procéder à un signalement auprès d'autres autorités détentrices d'un pouvoir de sanction⁴³.

⁴³ Les chambres de la Cour ne saisissent jamais directement la CDBF ou les juridictions judiciaires : le Parquet est systématiquement l'intermédiaire.

**Tableau n° 6 : transmissions au Procureur général près la Cour
des comptes et la CDBF**

	2012	2013	2014
Cour des comptes			
Transmissions - présomptions d'infraction pénale	3	38	51
Saisines - CDBF	5	6	22
Transmissions - Tracfin	0	3	11

Source : Cour des comptes

**

Le contrôle de la gestion constitue l'activité la plus connue des juridictions financières. Elle permet de rendre compte de la régularité, mais également du respect des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie dans l'utilisation des fonds publics. Elle donne lieu à publication, pour la Cour, dans des cas de plus en plus nombreux : au-delà du rapport public annuel et des rapports publics thématiques, les référés sont publiés depuis 2012 et le Premier président peut décider de la publication des rapports particuliers consacrés aux entreprises publiques depuis 2014 (cinq rapports particuliers ont ainsi été publiés) dans la limite des secrets protégés par la loi. La totalité des rapports d'observations définitives des CRTC sont rendus publics.

Chapitre III

L'assistance au Parlement et au Gouvernement

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) définissent les relations entre la Cour et le Parlement.

Si le Parlement s'est toujours saisi des rapports publiés par la Cour, et notamment du rapport public annuel, il est dorénavant destinataire d'un certain nombre de publications, inscrites dans le calendrier budgétaire et social, dont l'objet est de lui permettre d'exercer pleinement ses missions de contrôle des comptes et de la gestion publique.

Par ailleurs, le Parlement, et en particulier les commissions des finances et des affaires sociales, ont la faculté de demander à la Cour de réaliser des enquêtes sur des thèmes relevant de leurs compétences. Elles peuvent par la suite servir de base à des propositions de loi et à des amendements parlementaires.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en insérant un article 47-2 dans la Constitution, a consacré ce lien privilégié entre la Cour et le Parlement, sans remettre en cause une indépendance garantie par son statut de juridiction et indispensable à la qualité de ses travaux.

Enfin, l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières dispose que le Premier ministre peut demander à la Cour la réalisation de toute enquête relative à l'exécution des lois de finances et de financement, ainsi que toute enquête sur la gestion des services ou organisme relevant de sa compétence ou de celle des CRTC. La Cour a

ainsi réalisé quatre enquêtes au titre de cet article, la dernière consacrée au dispositif des certificats d'économies d'énergie remis le 16 octobre 2013⁴⁴.

I - Les rapports sur les finances publiques

La remise au Parlement des rapports de la Cour des comptes s'insère dans le calendrier d'examen des différents textes budgétaires et sociaux : loi de règlement, débat d'orientation des finances publiques, loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances rectificative de fin d'année. Les publications de la Cour permettent ainsi aux parlementaires de disposer d'une expertise indépendante approfondie.

L'examen du projet de loi de règlement du budget de l'exercice antérieur par le Parlement peut s'appuyer sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État (résultats et gestion), prévu par l'article 58-4 de la LOLF, et sur son acte de certification des comptes de l'État, prévu par l'article 58-5 de la LOLF. Ces deux documents ont été transmis le 28 mai 2014.

Le rapport sur le budget de l'État analyse la formation de ses résultats et l'évolution de ses recettes et de ses dépenses. Il comporte aussi une appréciation d'ensemble de la gestion budgétaire et il est accompagné d'analyses détaillées de l'exécution des crédits par mission et par programme. L'acte de certification présente la position de la Cour sur les comptes de l'État avec ses motivations détaillées et le compte-rendu de ses vérifications.

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par l'article 58-3 de la LOLF, est déposé conjointement à un rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques qui se tient en juin ou juillet. Il comprend une analyse de la situation d'ensemble des finances publiques pour l'année passée et l'année en cours ainsi que de leurs perspectives pour les années à venir. Il présente aussi des comparaisons internationales, des analyses des outils de programmation et de pilotage des finances publiques ainsi que des pistes de réflexion en vue de réformes structurelles. Il a été transmis le 17 juin 2014.

⁴⁴ En 2014, le Gouvernement n'a en revanche pas demandé d'enquête à la Cour.

L'examen par le Parlement du projet de loi de financement de la sécurité sociale est pour sa part précédé par le rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, établi par la Cour en application des articles LO. 132-2-1 du code des juridictions financières et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui porte sur les comptes annuels des organismes nationaux et sur les comptes combinés des quatre branches et de l'activité de recouvrement du régime général. Il a été transmis le 23 juin 2014.

Avant la discussion de ce projet de loi, le Parlement est aussi destinataire du rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu par les articles LO. 132-3 du code des juridictions financières et LO. 111-3 alinéa VIII du code de la sécurité sociale. Ce rapport présente un tableau d'ensemble de la situation et des perspectives financières de la sécurité sociale, et des analyses par branche et régime, ainsi que les observations et recommandations de la Cour sur de nombreux aspects de la gestion des dépenses et des recettes des organismes sociaux. Il a été transmis le 17 septembre 2014.

À travers l'article liminaire de la loi de finances, le Parlement se prononce sur les comptes de l'ensemble des administrations publiques, qui comprennent les collectivités territoriales et leurs regroupements. Pour éclairer ses débats, la Cour publie depuis 2013 un rapport public thématique sur les finances publiques locales. Le rapport de 2014 a été publié le 14 octobre et comprend une présentation de l'évolution passée et des perspectives des finances locales ainsi que des analyses et recommandations relatives à la rationalisation administrative et financière du « bloc communal », aux conditions de l'équilibre structurel des régions et au développement de la péréquation financière.

Enfin, en application de l'article 58-6 de la LOLF, les projets de loi de finances rectificatives, notamment celui qui est traditionnellement déposé en fin d'année, sont accompagnés d'un rapport de la Cour présentant une analyse des crédits de l'État ouverts par décrets d'avances depuis la dernière loi de finances.

La Cour apporte donc son concours au Parlement tout au long de la procédure d'examen des textes relatifs aux finances publiques.

De son côté, en application de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, rend des avis sur les prévisions économiques et sur les soldes structurels, c'est-à-dire corrigés de l'effet des fluctuations de la conjoncture, de l'ensemble des administrations publiques qui sont associés aux projets de loi de

règlement, de programmation des finances publiques, de finances et de financement de la sécurité sociale.

Tableau n° 7 : calendrier des rapports sur les finances publiques

Rapport	Référence	Date de publication
Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État	Article 58-4 de la LOLF	28 mai 2014
Acte de certification des comptes de l'État	Article 58-5 de la LOLF	28 mai 2014
Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques	Article 58-3 de la LOLF	17 juin 2014
Rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale	Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières	23 juin 2014
Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale	Article LO. 132-3 du code des juridictions financières	17 sept. 2014
Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance	Article 58-6 de la LOLF	15 décembre 2014

II - Les communications

A - Les demandes d'enquête

Le Parlement a la faculté d'adresser à la Cour des comptes des demandes d'enquêtes ou d'évaluation sur des sujets spécifiques : les commissions des finances (article 58-2 de la LOLF), les commissions d'enquête (article L. 132-4 du code des juridictions financières), les commissions des affaires sociales (article LO. 132-3-1 du même code) et les présidents des assemblées (article L. 132-5 du même code). Dans ce dernier cas, les enquêtes ont été jusqu'à présent destinées au Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale et portent sur des évaluations de politiques publiques.

La définition du sujet et de son champ fait l'objet d'une concertation entre la Cour et l'instance à l'origine de la demande. La Cour publie sur son site sa communication avec l'accord de l'assemblée concernée.

En 2014, la Cour a réalisé 17 enquêtes à la demande du Parlement.

Tableau n° 8 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des finances

Assemblée nationale	Le recours par Pôle emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs
	Les organismes de gestion agréés
	La gestion du Défenseur des droits
	Le bilan des conventions et des crédits de revitalisation des territoires dans les zones de restructuration de la défense
	Les frais de justice depuis 2011
Sénat	Les contrats de projets État-régions
	L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
	La protection judiciaire de la jeunesse
	Le recours par l'État aux consultants extérieurs (publié en 2015)
	Les soutiens à la filière forêt-bois (publié en 2015)

Tableau n° 9 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des affaires sociales

Assemblée nationale (MECSS)	La dette des établissements publics de santé
Sénat	L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes
	Les relations entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé
	Les maternités (publié en janvier 2015)

Tableau n° 10 : enquêtes réalisées à la demande des Présidents des assemblées

Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale	Le développement des services à la personne
	La politique des douanes en matière de lutte contre la fraude et les trafics (publié en 2015)

Tableau n° 11 : enquêtes réalisées à la demande d'une commission d'enquête

Commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire	Actualisation du rapport public thématique de janvier 2012 sur les coûts de la filière électro-nucléaire
--	--

B - La communication des autres travaux

L'article L. 143-6 du code des juridictions financières précise que le rapport public annuel est adressé au Président de la République et présenté devant le Parlement. À l'occasion de sa publication, le Premier président est invité à venir s'exprimer dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette session solennelle peut être complétée par des auditions sur des sujets évoqués dans le rapport public.

En application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les référés du Premier président au Premier ministre ou aux ministres, ainsi que les réponses qui y sont apportées, sont transmises aux commissions des finances et aux autres commissions dans leurs domaines de compétence, dans un délai de deux mois.

En application du même article, les rapports particuliers établis à la suite des contrôles d'entreprises publiques sont également transmis dans un délai d'un mois aux membres du Parlement désignés à cet effet.

En outre, les commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, les autres commissions permanentes et les commissions d'enquête peuvent demander la transmission des autres constatations et observations définitives de la Cour.

Les rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique sont transmis aux présidents des commissions des finances en application de l'article L. 143-2 du code des juridictions financières.

En 2014, 25 référés, 36 rapports particuliers, 9 relevés d'observations et un rapport sur un organisme bénéficiant de la générosité publique ont été transmis.

III - Les auditions devant le Parlement

Chaque année, une cinquantaine d'auditions se déroulent devant les différentes commissions et délégations du Parlement.

Les rapports issus de demandes du Parlement sont systématiquement présentés devant la commission ou l'instance à l'origine de la demande, ce qui permet d'instaurer un dialogue. Ces auditions sont l'occasion pour la Cour de préciser ses constats.

À titre d'exemple, le CEC de l'Assemblée nationale a auditionné le Premier président sur le rapport d'évaluation relatif au développement des services à la personne le 10 juillet 2014⁴⁵. La commission des finances du Sénat a entendu le président de la cinquième chambre et les rapporteurs sur l'enquête effectuée au titre de l'article 58-2 de la LOLF consacrée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) le 23 juillet 2014⁴⁶.

Les commissions parlementaires permanentes ainsi que les commissions d'enquête auditionnent très régulièrement des magistrats de la Cour, dans le cadre des travaux qu'ils ont pu mener. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux tarifs de l'électricité a ainsi entendu le 17 décembre 2014⁴⁷ le président de la deuxième chambre et plusieurs magistrats.

**

⁴⁵ Le compte rendu de cette audition est disponible sur http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cec/13-14/c1314011.asp#P6_284

⁴⁶ Le compte rendu est disponible sur <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140721/fin.html#toc11>

⁴⁷ Le compte rendu est disponible sur http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/tarifs_electricite.asp

D'une manière générale, la collaboration entre la Cour et le Parlement s'est fortement intensifiée ces dernières années, notamment en application des dispositions de la LOLF. Ce rôle d'assistance au Parlement a par ailleurs été consacré par la révision constitutionnelle de 2008.

Chapitre IV

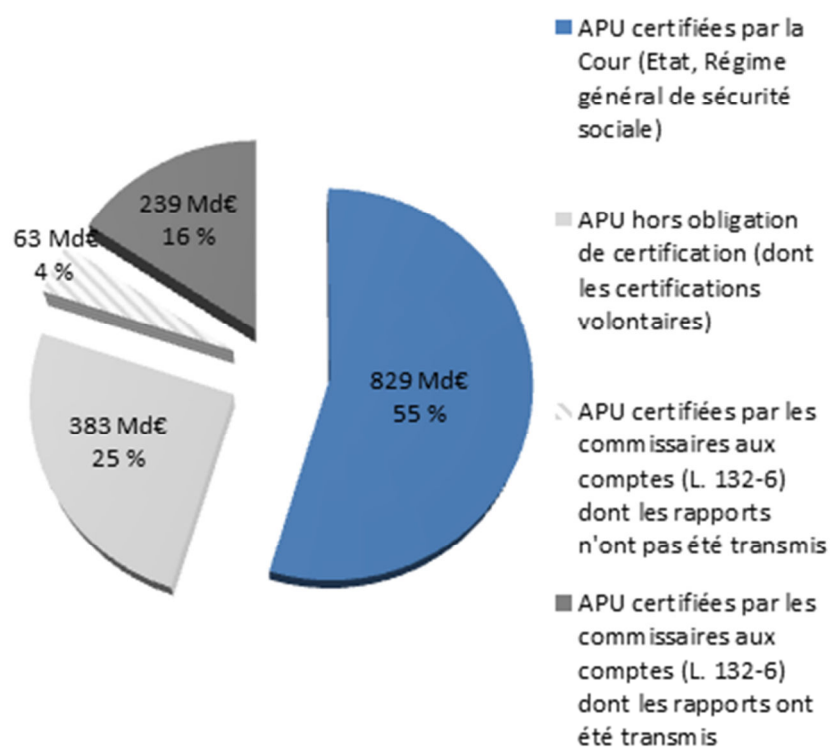
La certification des comptes

Aux termes de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Suivant l'article L. 111-3-1 A du code des juridictions financières, la Cour s'assure de la qualité des comptes des administrations publiques, soit en les certifiant elle-même, dans le cas de l'État, du régime général de la sécurité sociale, soit en rendant compte des certifications assurées par les commissaires aux comptes de certaines administrations publiques. Pour l'exercice 2013, 75 % des 1 514 Md€ de charges brutes globales des administrations publiques ont été auditées, soit par la Cour (829 Md€ de charges brutes⁴⁸) soit par un commissaire aux comptes (302 Md€).

⁴⁸ 460 Md€ au titre des comptes de l'État et 369 Md€ au titre des charges brutes relevant du régime de sécurité sociale.

Graphique n° 1 : champ d'application de la certification des comptes des administrations publiques



Source : Cour des comptes. Total de 1 514 Md€ correspondant au cumul des charges brutes. Ce cumul est supérieur au total des dépenses des administrations publiques, calculé par l'INSEE (1 208,2 Md€) pour les besoins de la comptabilité nationale.

La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes d'une entité que la Cour formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes.

À cette fin, dans le cadre des missions de certification qui lui sont confiées, la Cour des comptes met en œuvre une démarche d'audit qui, en application des normes internationales et de ses normes professionnelles⁴⁹, est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère significatif des éventuelles anomalies ou incertitudes relevées (cf. encadré).

Une fois ses vérifications achevées, la Cour utilise les modalités de présentation généralement applicables en matière de certification d'états financiers, qui prévoient notamment qu'une opinion sans réserve ne peut être exprimée si des anomalies significatives non corrigées subsistent ou si une ou plusieurs limitations ont empêché la réalisation de certaines vérifications. Si de telles difficultés sont identifiées, la Cour fonde son jugement professionnel en appréciant leur intensité et leur nombre et formule alors selon les cas une certification avec réserves, une impossibilité de certifier ou un refus de certifier.

Au-delà la Cour s'attache par ses observations et recommandations à accompagner l'amélioration permanente de la fiabilité et de la sincérité des comptes des entités dont elle a pour mission de certifier les comptes.

⁴⁹ Recueil des normes professionnelles, § V.3. « La Cour des comptes applique les dispositions des normes ISA et de la norme ISQC 1 dans la mesure de leur compatibilité avec la nature particulière de ses missions de certification ainsi qu'avec les dispositions du code des juridictions financières. ». Cf. également encadré première partie chapitre II.

La démarche d'audit de la Cour

La Cour applique une démarche d'audit homogène, qui se concentre sur quatre enjeux principaux :

1- l'évaluation du risque, de la fréquence et de l'incidence financière des erreurs dans l'application des règles de gestion, ou dues à des écarts des règles de gestion par rapport aux règles de droit ;

2- l'existence d'un chemin de révision entre les opérations de gestion effectuées par l'entité et leur enregistrement en comptabilité générale ;

3- la conformité des états financiers aux référentiels comptables qui leur sont applicables, la permanence des méthodes, l'exhaustivité du recensement des actifs, passifs et engagements et la correcte évaluation des actifs, passifs et des estimations comptables, afin de s'assurer notamment de l'exactitude du résultat de l'exercice ;

4- l'évaluation de la qualité de l'information financière procurée par les états financiers, y compris l'annexe.

Une part significative des constats de la Cour se concentre sur l'évaluation du contrôle interne. En effet, au regard de la volumétrie des opérations effectuées, la qualité des comptes est subordonnée à la mise en place d'un dispositif de contrôle interne permettant de prévenir, détecter et corriger en temps voulu une anomalie de portée significative affectant les opérations effectuées et comptabilisées (notamment les contrôles embarqués dans les systèmes d'information, les procédures de gestion, les supervisions internes aux services ordonnateurs et les contrôles des agences comptables). La Cour examine également l'audit interne, qui doit permettre de vérifier l'effectivité du contrôle interne et d'apprécier son efficacité.

La Cour accompagne par ses constats l'amélioration des dispositifs mis en place par les entités certifiées. Elle évalue les progrès accomplis et l'importance des chantiers engagés, ainsi que les évolutions encore nécessaires pour fiabiliser les états financiers.

La certification des comptes est ainsi un puissant levier de modernisation de la gestion, en termes de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers et d'amélioration du service rendu aux citoyens et aux assurés sociaux.

Au-delà du champ des organismes dont les comptes sont certifiés par la Cour, celle-ci est chargée d'un rôle plus général d'appréciation de la qualité des comptes des administrations publiques, par l'avis qu'elle donne sur la qualité des comptes de ces administrations soumises à certification par un commissaire aux comptes, produit en 2014 pour la deuxième année.

I - La certification des comptes de l'État

A - Le fondement et le périmètre de la certification

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a introduit une profonde réforme comptable pour l'État. Jusqu'alors, celui-ci tenait essentiellement une comptabilité budgétaire, largement fondée sur un système de caisse et retraçant uniquement ses recettes et ses dépenses. Depuis le 1^{er} janvier 2006, il tient également une comptabilité générale renouvelée, fondée sur un système de droits constatés et établie selon des principes proches de ceux applicables aux entreprises.

Ainsi, l'État publie désormais chaque année un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et des notes annexes présentant notamment ses principaux engagements hors bilan.

Ces états financiers retracent les opérations des services, établissements ou institutions de l'État non dotés de la personnalité juridique. Ce périmètre inclut les pouvoirs publics au sens de la Constitution (principalement les assemblées parlementaires, la présidence de la République et le Conseil constitutionnel), les administrations centrales et déconcentrées de l'État, mais aussi les budgets annexes, les comptes de commerce et tous les fonds qui n'ont pas la personnalité juridique mais sur lesquels l'État détient des droits.

Fin 2013, cet ensemble représentait :

- 969 Md€ d'actifs, 1 476 Md€ de dettes financières et près de 3 000 Md€ d'engagements hors bilan ;
- 455 Md€ de charges et 515 Md€ de produits (montants bruts) ;
- 126 millions de lignes d'écritures comptables ;
- au moins 300 applications informatiques de gestion, dont une vingtaine alimente directement le progiciel comptable de l'État qu'utilisent environ 55 000 agents.

C'est dans ce contexte que le 5° de l'article 58 de la LOLF a confié à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État, cette certification visant à éclairer le Parlement chargé, conformément au III de l'article 37 de la LOLF, d'approuver les comptes de l'État.

La réalisation de cette mission à partir de 2006 a conduit la Cour à s'organiser pour disposer de procédures adaptées et de compétences spécialisées en audit financier.

Chaque année, elle exprime de manière indépendante sa position sur les comptes de l'État dans un document appelé « acte de certification », selon les modalités de présentation généralement applicables en matière de certification d'états financiers.

B - Les résultats depuis 2006

La position de la Cour sur les premiers comptes de l'État produits sous l'empire de la LOLF, relatifs à l'exercice 2006, comportait 13 réserves, regroupant chacune de manière conventionnelle de nombreux points d'audit. Toutes ces réserves étaient qualifiées de substantielles, de manière à souligner tout à la fois l'importance des problématiques soulevées et leur caractère durable. Ce choix d'une certification initiale assortie d'un nombre élevé de réserves – plutôt que celui d'un refus ou d'une impossibilité de certifier – s'inscrivait dans la perspective d'accompagner de manière constructive une réforme comptable ambitieuse mais fragile, reposant sur une mobilisation considérable et inédite des services de l'État.

Par la suite, au travers d'un dialogue constant entre la Cour et les services de l'État, des progrès significatifs ont été réalisés chaque année dans la tenue d'une comptabilité générale de l'État en droits constatés, dans le cadre d'une trajectoire exigeante de fiabilisation.

Ainsi, le nombre de réserves formulées est passé de 13 sur les comptes de l'exercice 2006 à 12 sur ceux des exercices 2007 et 2008, puis à 9 sur ceux de l'exercice 2009, et à 7 sur ceux de l'exercice 2010. Ce nombre est resté inchangé sur les comptes des exercices 2011 et 2012, témoignant d'une pause dans la dynamique d'amélioration. En effet, la mise en place progressive à partir de 2009 du progiciel de gestion intégrée Chorus, en remplacement des anciennes applications comptables dites, et le passage de la comptabilité générale de l'État dans ce nouvel environnement au 1^{er} janvier 2012, ont fortement mobilisé l'administration au cours de cette période.

La mise en place de Chorus s'étant achevée avec succès en 2012, la dynamique de progrès qui avait été constatée dans les premières années de la certification a pu être relancée et en mai 2014, la Cour a certifié les comptes de l'État pour l'exercice 2013 en formulant cinq réserves substantielles, contre sept un an auparavant.

De par son incitation forte et continue à l'amélioration des comptes, au travers d'un dialogue constant et nourri entre certificateur et producteur des comptes, la certification des comptes est un facteur important de la modernisation de l'action de l'État.

**Tableau n° 12 : la position de la Cour sur les comptes de l'État
des exercices 2006 à 2013**

n°	Intitulé des réserves sur les comptes de 2006	Intitulé des réserves sur les comptes de 2007	Intitulé des réserves sur les comptes de 2008	Intitulé des réserves sur les comptes de 2009	Catégorie
1	Les systèmes d'information financière de l'État	Les systèmes d'information financière et comptable de l'État	Les systèmes d'information financière et comptable de l'État	Les systèmes d'information financière et comptable de l'État	RÉSERVES SUBSTANTIELLES
2	Le dispositif de contrôle et d'audit internes	Le dispositif de contrôle interne et d'audit interne	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne	
3	Les actifs du ministère de la défense	Les actifs du ministère de la défense	Les opérateurs	Le recensement et la valorisation des opérateurs	
4	Les comptes des opérateurs	Les opérateurs	Les actifs du ministère de la défense	Les charges et les passifs d'intervention	
5	Les immobilisations corporelles et incorporelles spécifiques	Les produits régaliens	Les produits régaliens	Les actifs du ministère de la défense	
6	Les contrats d'échanges de taux pour la gestion de la dette	Les immobilisations spécifiques	Les passifs d'intervention	Les produits régaliens	
7	Le compte des opérations de la Coface effectuées avec la garantie de l'État	Le compte des procédures publiques gérées par la Coface et la section des fonds d'épargne centralisés à la CDC	Le patrimoine immobilier	Le patrimoine immobilier de l'État	
8	La section des fonds d'épargne centralisés à la CDC	Les passifs d'intervention	Les autres inventaires d'actifs et de passifs	La Caisse d'amortissement de la dette sociale	
9	Le réseau routier	Le parc immobilier	La Caisse d'amortissement de la dette sociale	Les autres immobilisations et stocks des ministères civils	AUTRES RÉSERVES
10	Le parc immobilier	Les comptes de trésorerie	Les comptes de trésorerie	-	
11	Les obligations fiscales	Les provisions pour risques	Les autres immobilisations financières de l'État	-	
12	Les passifs d'intervention	Autres inventaires d'actifs et de passifs	Les concessions de service public	-	
13	Les comptes des Pouvoirs publics	-	-	-	

Source : Cour des comptes

**Tableau n° 13 : la position de la Cour sur les comptes de l'État
des exercices 2006 à 2013 (suite)**

n°	Intitulé des réserves sur les comptes de 2010	Intitulé des réserves sur les comptes de 2011	Intitulé des réserves sur les comptes de 2012	Intitulé des réserves sur les comptes de 2013	Catégorie
1	Les systèmes d'information financière et comptable de l'État	Les systèmes d'information financière et comptable	Le système d'information financière	Le système d'information financière	RÉSERVES SUBSTANTIELLES
2	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne	Le contrôle interne et l'audit interne ministériels	
3	Les produits régaliens	Les produits régaliens	Les produits régaliens	Les produits régaliens	
4	Les opérateurs et les autres immobilisations financières de l'État	Les passifs d'intervention et autres passifs non financiers	Les actifs et passifs du ministère de la défense	Les actifs et passifs du ministère de la défense	
5	Les actifs du ministère de la défense	Les actifs et passifs du ministère de la défense	Les participations et les autres immobilisations financières	Les immobilisations financières	
6	Les charges et les passifs d'intervention	Les participations et les autres immobilisations financières	Le patrimoine immobilier	-	AUTRES RÉSERVES
7	Le patrimoine immobilier de l'État	Le patrimoine immobilier	Les passifs non financiers	-	
8	-	-	-	-	
9	-	-	-	-	
10	-	-	-	-	
11	-	-	-	-	
12	-	-	-	-	
13	-	-	-	-	

Source : Cour des comptes

II - La certification des comptes du régime général de la sécurité sociale

A - Le fondement et le périmètre de la certification

En application des dispositions de l'article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières, la Cour exprime chaque année neuf opinions distinctes au titre de la certification des comptes du régime général de sécurité sociale, portant sur :

- les comptes combinés de l'activité de recouvrement et de chacune des quatre branches du régime général : maladie, accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), famille et vieillesse ;
- les comptes annuels des quatre établissements publics nationaux, têtes de réseaux d'organismes de base et entités combinantes des branches et de l'activité de recouvrement précitées.

Les réseaux des quatre branches et de l'activité de recouvrement regroupent les quatre établissements publics nationaux et 302 organismes de base.

Avec environ 60 millions de bénéficiaires, le régime général est caractérisé, du point de vue de l'audit financier, par l'importance des masses financières en jeu et la volumétrie des opérations effectuées et comptabilisées, qui se chiffrent chaque année à plusieurs centaines de millions.

L'activité du régime général comprend le recouvrement de cotisations et de contributions sociales et d'impositions pour son compte et pour le compte d'autres tributaires (autres régimes de sécurité sociale et de protection sociale, État, Unédic, etc.) et la gestion des prestations financées par lui-même et par des tiers (État et collectivités territoriales).

Les masses financières entrant dans le champ de la mission de certification de la Cour ont ainsi atteint, en 2013, 501,4 Md€ pour les ressources affectées aux branches du régime général et à d'autres tributaires et 415,9 Md€ pour les charges des branches du régime général, y compris celles financées par des tiers, soit respectivement 24,3 % et 20,2 % du PIB.

B - L'audit des comptes 2013

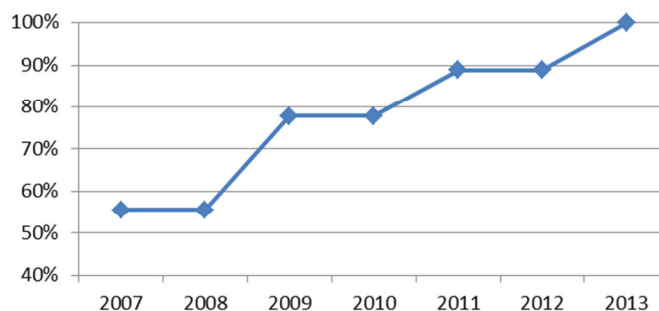
La campagne de certification des comptes de l'exercice 2013 a été marquée par un raccourcissement de 15 jours du calendrier de clôture des comptes des régimes de sécurité sociale. Cette accélération du calendrier de clôture a pour objectif de permettre d'améliorer les conditions de la notification à Eurostat du déficit des administrations publiques de la France. Une modification des textes devrait lui conférer un caractère définitif à partir des comptes de 2014. Ainsi, les versions provisoires des comptes ont été communiquées à la Cour le 24 février (au lieu de la date réglementaire du 10 mars), et les versions définitives le 17 mars (au lieu de la date réglementaire du 31 mars).

La Cour a effectué ses travaux dans les organismes nationaux, en leur double qualité d'établissement dont elle certifie les comptes et de têtes des réseaux dont elle certifie les comptes combinés. Elle a opéré également des vérifications dans 24 organismes de base des différents réseaux.

À l'issue des demandes d'ajustement acceptées par les organismes nationaux et leurs autorités de tutelle, le régime général de sécurité sociale a dégagé un résultat déficitaire, toutes branches confondues, de - 12,5 Md€ (contre - 13,3 Md€ pour 2012).

L'exercice 2013 a été marqué, pour la première fois depuis le premier exercice de certification en 2006, par la certification avec réserves des états financiers de la totalité des entités du régime général. La Cour avait certifié en 2012 les états financiers des branches maladie, famille, vieillesse et de l'activité de recouvrement mais avait exprimé une impossibilité de certifier la branche AT-MP.

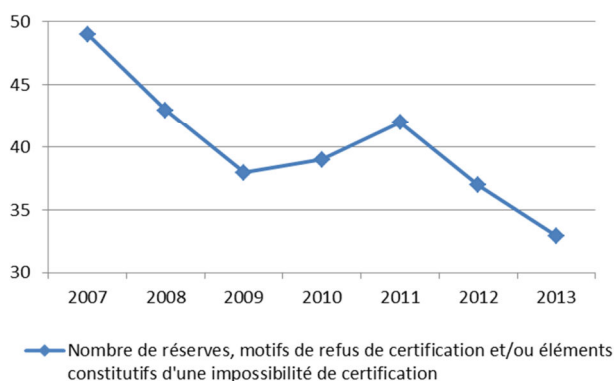
Graphique n° 2 : pourcentage de comptes ayant obtenu la certification



Source : Cour des comptes

La position de la Cour sur les comptes de l'exercice 2013 a été assortie de 33 réserves portant sur l'ensemble des branches et des établissements publics têtes de réseau. La Cour a réduit le nombre de réserves sur les comptes de la branche vieillesse et de l'activité de recouvrement. En revanche, elle a formulé deux nouvelles réserves sur les comptes de la branche famille et renforcé la plupart de ses réserves sur ceux des branches maladie et famille.

Graphique n° 3 : évolution des positions de la Cour



Source : Cour des comptes

La Cour s'inscrivant dans une démarche d'accompagnement des progrès des branches du régime général en matière de maîtrise des risques et de fiabilité de leurs comptes, la certification des comptes contribue à la qualité du service rendu aux assurés, à la sécurisation de la gestion des organismes de sécurité sociale et à la sauvegarde des intérêts financiers de la sécurité sociale. Comme pour l'État, elle constitue un puissant levier de modernisation.

III - L'avis de la Cour sur la qualité des comptes des administrations publiques dont les comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes

Pour la deuxième fois en 2014, la Cour a rendu un avis sur la qualité comptable des administrations publiques soumises à l'obligation de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières.

Aux termes de cet article, « les rapports de certification des comptes des administrations publiques soumises par la loi à l'obligation de certification de leurs comptes sont obligatoirement transmis sans délai à la Cour des comptes qui en établit une synthèse et, sur cette base, émet un avis sur la qualité des comptes de ces administrations publiques ».

La qualité des comptes (ou qualité comptable) est définie dans le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Elle désigne le respect de principes et de normes comptables qui sont établis par la réglementation. La certification a pour objet d'attester le respect de ces principes et normes.

Le champ de l'avis porte en théorie sur 302 Md€ de charges brutes des administrations dont les comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes – pour 2013, les charges brutes des administrations ayant fait l'objet d'un rapport de certification par un commissaire aux comptes, transmis dans les délais et exploité par la Cour, s'élèvent à 239 Md€.

L'avis rendu en 2014 sur les comptes de l'exercice 2013 relève un seul refus de certification (le régime social des indépendants) et conclut qu'un niveau minimal de qualité comptable a été globalement atteint par les administrations publiques examinées.

En outre, au titre de l'exercice 2013, la qualité des comptes peut être appréciée positivement au vu de la proportion de 87 % de rapports de

certification sans réserve contre 81 % pour l'exercice 2012. Seuls 72 rapports (soit 13 %) comportent au moins une réserve pour un total de 140 réserves. Cette évolution positive est toutefois nuancée dès lors que l'on raisonne en masses financières puisque la part des rapports sans réserve dans le montant total des charges est passée de 74 % au titre de l'exercice 2012 à 71 % en 2013.

Dans son avis 2014, et à la lumière des deux premiers exercices, la Cour a également proposé une évolution de son cadre et des méthodes employées en suggérant la rationalisation du périmètre concerné et en indiquant qu'elle formulerait à l'avenir son avis sur la base du regroupement de trois exercices.

IV - La certification des comptes des assemblées

La mission de certification des comptes des assemblées se déroule dans un cadre *ad hoc* qui découle des dispositions fixant la compétence de la Cour et le régime juridique des assemblées (l'article 47-2 de la Constitution ; l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ; l'article 58-5° de la LOLF ; le règlement de l'Assemblée nationale et celui du Sénat) et d'une convention signée avec le président de chaque assemblée, qui en définit les modalités.

Dans ce cadre, la Cour a réalisé en 2014, pour la première fois, deux audits en vue de la certification des comptes de l'exercice 2013 de l'Assemblée nationale d'une part et du Sénat d'autre part. Jusqu'à cette date, elle se limitait à faire état, dans le rapport de certification des comptes de l'État qu'elle publie en application de la LOLF, des vérifications conduites sur les comptes des assemblées parlementaires par des cabinets désignés à cet effet par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

La Cour apprécie désormais elle-même la conformité des états financiers aux référentiels comptables des assemblées, qui ne se distinguent que sur des points très limités du plan comptable général et des normes applicables à l'État.

Les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont distincts de ceux de l'État mais sont destinés à y être intégrés. Cela induit pour le teneur des comptes de veiller à ce que les retraitements nécessaires soient effectués de telle manière qu'ils répondent aux exigences du référentiel

comptable de celui-ci. Cela justifie aussi que l'audit annuel dont ils font l'objet soit mis en œuvre dans des conditions comparables. La mission a dès lors comporté, comme les autres travaux de certification conduits par la Cour, une phase préliminaire consacrée à l'examen du contrôle interne, c'est-à-dire des procédures et opérations qui interviennent en amont des comptes, et une phase finale, au cours de laquelle les tests pratiqués sur les états financiers ont conduit la Cour à formuler des demandes d'ajustement.

Deux documents ont conclu l'audit des comptes de 2013 :

- le Premier président a adressé en avril 2014 respectivement au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat, le rapport de certification par lequel la Cour, constatant qu'aucune des observations faites pendant l'audit n'avait mis en lumière un risque ou une incertitude de nature à affecter la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes, a certifié ces comptes sans réserve. Cette opinion est assortie, comme c'est l'usage en matière de certification, d'observations sur les corrections apportées aux comptes et sur les éléments les plus significatifs portés dans l'annexe, notamment ceux relatifs aux engagements sociaux à moyen et long terme ;
- le président de la 4^e chambre a par ailleurs transmis au secrétaire général de la Questure de chacune des assemblées une synthèse, de nature plus technique, formulant un certain nombre de recommandations – 33 pour l'Assemblée nationale, 49 pour le Sénat – relatives aux comptes (la plupart ont été mises en œuvre) ou au contrôle interne (parmi lesquelles la nécessité d'une plus grande formalisation des procédures et d'une évaluation plus précise du montant des immobilisations).

L'audit de la Cour sur les comptes de l'exercice 2014 sera notamment l'occasion d'assurer un suivi de ces recommandations.

*
**

Nouveauté instaurée par la LOLF qui lui imposait de développer un nouveau métier, de nature très différente de ses anciennes missions de juger et contrôler, la certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale est une mission dont la Cour a su se servir pour contribuer à la modernisation de la gestion publique.

Cette mission s'est enrichie, en 2013 et 2014, avec la production nouvelle d'un avis sur la qualité des comptes des administrations soumises à certification, et la certification des comptes des assemblées.

Chapitre V

Les missions internationales

L'activité internationale des juridictions financières prend deux formes : la réalisation de missions d'audit externe d'organisations internationales (rôle de commissaire aux comptes), et des actions de coopération au sein des organisations internationales fédérant les institutions supérieures de contrôle (ISC) des finances publiques telles que la Cour, ou dans le cadre de relations bilatérales avec celles-ci.

Cette activité internationale poursuit à la fois des objectifs internes (enrichir les méthodes et l'organisation des juridictions financières par l'échange mutuel), et externes (promouvoir le modèle français, caractérisé notamment, par rapport à la plupart des autres ISC, par le positionnement de la Cour à équidistance des pouvoirs exécutif et législatif et par sa mission juridictionnelle).

I - Le commissariat aux comptes d'organismes internationaux

En 2014, le Premier président de la Cour des comptes était commissaire aux comptes (auditeur externe) de huit organisations internationales : l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE),

l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Conseil de l'Europe et la Cour pénale internationale (CPI).

Les missions confiées à la Cour des comptes consistent à effectuer des audits financiers et des audits de gestion. Les audits financiers ont pour l'objet de permettre au Premier président d'émettre une opinion sur les comptes annuels de chaque organisation (l'équivalent de la certification des comptes de l'État ou du régime général de la sécurité sociale – cf. chapitre II). Cette opinion est accompagnée, le cas échéant, d'observations sur le contrôle interne relatif à l'élaboration de l'information financière. Parallèlement, les équipes de contrôle, issues tant de la Cour que des chambres régionales, effectuent l'examen de la gestion de ces organisations et réalisent à ce titre des audits de performance et de régularité. Les résultats des audits sont présentés chaque année par le Premier président devant les organes délibérants des institutions contrôlées.

La Cour retire de son activité d'auditeur international plusieurs avantages : une présence internationale conforte ses capacités d'intervention en lui permettant de montrer son savoir-faire et ces missions sont un outil de formation professionnelle des personnels de contrôle.

Les activités de contrôle ont nécessité 44 missions en 2014, d'une durée d'une à trois semaines, aussi bien au siège des organisations internationales (Montréal, Paris, Vienne, Genève) que dans leurs bureaux régionaux, ce qui représente un total de 1 744 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 81 auditeurs, dont 66 magistrats, rapporteurs, experts et assistants de vérification de la Cour et des chambres régionales des comptes, et 15 collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français. Au total, 36 rapports ou lettres d'observations ont été adressés à ces organisations, assortis de recommandations sur la présentation de leurs comptes ou la gestion de leurs opérations.

Tableau n° 14 : rapports produits dans le cadre de l'activité de commissaire aux comptes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var 2014/2007
Nombre de rapports produits	28	38	50	90	40	36	43	36	+ 28,6 %

Source : Cour des comptes

II - Les autres activités internationales de la Cour des comptes

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont consolidé, durant l'année 2014, leurs activités internationales grâce aux nombreuses propositions qu'elles ont faites au sein des organisations professionnelles internationales, notamment l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), le forum directeur mondial de l'audit public (GALF), l'organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe (EUROSAI), et le comité de contact des 28 États membres de l'Union européenne.

En participant aux différents groupes de travail qui correspondent à ses priorités, la Cour obtient une visibilité sur la scène internationale, qui renforce l'influence des jurisprudences financières.

La Cour a ainsi largement amendé en 2014 le projet du sous-groupe concernant « les relations entre les institutions supérieures de contrôle (ISC) et les pouvoirs exécutif / législatif / judiciaire » du groupe de travail d'INTOSAI sur « la valeur ajoutée des ISC », sous présidence mexicaine. La Cour des comptes, dans le cadre de ce sous-groupe, co-pilotera à Paris, en 2015, avec le Chili, la création d'un premier Forum des institutions supérieures de contrôle disposant de compétences juridictionnelles et dotées d'un ministère public, réunissant plus d'une dizaine d'institutions supérieures de contrôle (ISC).

La Cour, par ailleurs, a rejoint cette année la sous-commission pour l'audit de conformité. Enfin, elle se mobilise au sein de l'IDI (*Intosai development initiative*), un outil de coopération mis au point par l'INTOSAI et les bailleurs de fonds pour renforcer et maintenir les

capacités des institutions supérieures de contrôles, depuis la signature du mémorandum des donateurs, à Pékin, en octobre 2013.

Consciente des nouveaux enjeux représentés par la normalisation professionnelle, la Cour se veut porteuse d'initiatives. En 2015, elle continuera à travailler sur plusieurs thématiques telles que les normes comptables européennes (EPSAS), la réforme du mode de gouvernance du Comité des normes comptables professionnelles pour le secteur public (IPSAS Board), la question de l'évaluation des programmes, ou encore la possibilité de participer au futur mécanisme mondial de normalisation, en cours de constitution au sein du Comité des normes professionnelles de l'INTOSAI.

La Cour des comptes s'investit également dans le partage des connaissances avec les autres ISC. Les revues par les pairs (contrôles d'autres ISC) auxquelles elle est associée y participent. Sa présence ponctuelle à des séminaires d'intérêt commun (comme la lutte contre la corruption, l'audit environnemental ou les mécanismes de veilles financières) est une autre voie. La prise en compte de certains enjeux émergents, tel que l'ouverture des données publiques (*l'open data*), par exemple, est également l'occasion pour la Cour de promouvoir son approche auprès de ses homologues.

Le programme de jumelage entre la Cour des comptes de Tunisie et les Institutions supérieures de contrôle de la France, du Portugal et du Royaume-Uni

Un programme de jumelage portant sur le renforcement des capacités institutionnelles de la Cour des Comptes tunisienne s'est déroulé entre février 2012 et décembre 2014 dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Appui à l'Accord d'Association et du Plan d'Action Voisinage financé par l'Union Européenne.

La Cour des comptes française était chef de file du jumelage avec le *Tribunal de Contas* du Portugal et le *National Audit Office* (NAO) britannique.

Durant les 34 mois de ce jumelage, les travaux effectués ont contribué à la diffusion des méthodes et pratiques de contrôle des organismes publics auprès de la Cour des comptes tunisienne, conformément aux standards internationaux, pour renforcer la performance de l'action publique à travers l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du contrôle des finances publiques.

Enfin, pour renforcer sa volonté de coopérer et de renforcer ses capacités, la Cour privilégie l'ouverture en s'appuyant également sur des partenariats en collaboration étroite avec le ministère des affaires étrangères (MAE), le réseau France Expertise Internationale (FEI) et l'organe de coopération des ministères financiers (assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières – ADETEF). Ces coopérations permettent à la Cour de travailler à l'élaboration de programme de jumelage, à la mise en œuvre de programmes d'assistance (IDI, Banque Mondiale, Fonds Monétaire International (FMI), etc.) ou d'animer les affaires relatives à la francophonie.

Troisième partie

Le suivi des recommandations

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine les gestions, les politiques et les comptes publics, et se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficacité et l'efficacités des actions conduites.

Au-delà de ce qui constitue ainsi le cœur de sa mission, elle a été amenée, notamment depuis le début des années 2000, à répondre également à deux attentes complémentaires et récurrentes : d'une part, proposer des solutions aux insuffisances qu'elle identifie ; d'autre part, veiller aux suites que les décideurs publics donnent à ses interventions.

Progressivement, le législateur a érigé ces deux attentes en obligations que la Cour est désormais tenue de remplir.

Elle s'y attache en généralisant, dans ses travaux, la formulation de recommandations et en systématisant l'examen périodique des suites qui leur sont réservées. Les chambres régionales et territoriales des comptes se sont engagées dans la même voie en 2013.

L'examen par la Cour des suites données à ses interventions repose sur l'organisation suivante⁵⁰ :

- au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;
- entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle dit de suite, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi ;

⁵⁰ Ces principes sont repris dans les normes professionnelles : Recueil des normes professionnelles, chapitre 3 – C.

- enfin, avec le nouvel article L. 143-10-1, introduit dans le code des juridictions financières par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en lui fixant une configuration particulièrement ambitieuse et en posant des obligations à la fois pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même :
 - les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
 - pour sa part, la Cour présente ces suites dans son rapport public annuel, sur la base des comptes rendus fournis.

La présente partie comporte d'abord les résultats globaux du suivi effectué par la Cour de l'ensemble de ses recommandations rendues publiques au cours des années 2011 à 2013. Elle se poursuit par l'exposé détaillé de 11 enquêtes de suivi à laquelle elle a procédé, classées en trois chapitres : la Cour constate des progrès, la Cour insiste et la Cour alerte.

La formulation et le suivi des recommandations selon la norme ISSAI 300

Le suivi des recommandations et la publication des travaux de la Cour des comptes répondent aux normes professionnelles et directives de bonne pratique pour les auditeurs du secteur public approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

À cet effet, la norme ISSAI 300 énonce pour les contrôles de performance des principes fondamentaux relatifs à la formulation et au suivi des recommandations.

Elle prévoit que « les auditeurs doivent veiller à formuler des recommandations constructives susceptibles de contribuer de façon significative à remédier aux faiblesses ou aux problèmes mis au jour lors de l'audit ». Des critères de qualité sont énoncés. En particulier, les recommandations doivent « traiter les causes des problèmes et/ou des faiblesses », elles doivent être formulées « de façon à éviter les truismes et ne pas se contenter de renverser les termes des conclusions d'audit ». Le destinataire de chaque recommandation, de même que la personne chargée de prendre toute initiative, doivent être identifiés et cités. Il convient de mentionner le sens et la pertinence des recommandations, en indiquant « comment ces dernières vont contribuer à améliorer la performance ».

Cette norme a été transposée dans les normes professionnelles de la Cour des comptes.

Chapitre I

Le suivi des recommandations en 2014

Un rapport sur les résultats de la revue annuelle de suivi des recommandations est établi chaque année par les chambres de la Cour pour leurs domaines respectifs de compétences.

Ce rapport concerne l'ensemble des recommandations formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années.

Ce périmètre recouvre plus de 1 900 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé expérimentée pour la première fois en 2013 avec les administrations et organismes concernés.

La Cour s'adresse essentiellement aux secrétaires généraux des ministères, désignés comme correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort. Par ailleurs, la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.

Les recommandations concernées par le suivi 2014 sont celles qui ont été formulées dans les communications définitives rendues publiques par la Cour au cours des trois dernières années, soit entre le 1^{er} mars 2011 et le 28 février 2014, le rapport public 2014 étant inclus.

Ainsi, le suivi 2014 des recommandations a porté sur 1 924 recommandations.

I - L'évolution de l'indicateur de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performance du programme du budget de l'État (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*) relatif aux juridictions financières.

Cet indicateur synthétique rend compte du suivi des recommandations les plus significatives formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques et les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), ainsi que dans ses communications au Premier ministre ou aux ministres (les référés).

Les recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes sont intégrées à ce suivi lorsqu'elles ont figuré dans une publication de la Cour, notamment dans ses rapports publics.

L'indicateur est défini comme la part, dans les recommandations les plus significatives formulées au cours de la période, de celles qui ont été suivies d'une mise en œuvre effective. Pour être considérée comme effective, la mise en œuvre ne doit pas nécessairement être totale ; elle peut n'être que partielle.

Tableau n° 15 : évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

	2012 (suivi des recommandations formulées en 2009, 2010 et 2011)	2013 (suivi des recommandations formulées en 2010, 2011 et 2012)	2014 (suivi des recommandations formulées en 2011, 2012 et 2013)	Progression du nombre de recommandations entre les suivis 2012 et 2014
Nombre de recommandations suivies	1213	1671	1924	+ 58,6 %
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre	862	1033	1343	+ 55,8 %
soit	71,1 %	62 %	69,8 %	

Source : Cour des comptes

En raison de l'augmentation du nombre de publications de la Cour, le nombre de recommandations formulées et suivies a nettement progressé en 2014 (1 924 recommandations suivies en 2014 contre 1 671 en 2013 et 1 213 en 2012). En effet, les années 2012 et 2013 sont toutes les deux marquées par un niveau important de publications, avec un impact fort sur le nombre de recommandations à suivre en 2014. Par ailleurs, depuis 2012, la publication des référés et des recommandations en découlant est quasi systématique⁵¹.

L'indicateur de suivi des recommandations progresse de 7,8 points passant de 62 % en 2013 à 69,8 % en 2014. Ainsi sur 1 924 recommandations suivies en 2014, le nombre de recommandations partiellement ou totalement suivies est de 1 343.

La hausse de l'indicateur en 2014 s'explique par deux facteurs : un plus fort taux de réalisation globale en 2014, notamment pour les recommandations émises en 2011 et 2012, et l'amélioration de la qualité du suivi des recommandations désormais systématisé.

II - La prise en compte des recommandations

Le suivi systématique assuré par la Cour permet de vérifier la mise en œuvre d'une recommandation sur une période de trois ans, un délai souvent nécessaire à la conduite de réformes.

Parmi les 1 343 recommandations totalement ou partiellement suivies et les 119 recommandations que les ministères ou les établissements ont refusé de mettre en œuvre, quelques exemples qui ont une portée symbolique forte ou qui ont fait l'objet de débats dans l'opinion publique peuvent être cités.

A - Des rythmes différents de mises en œuvre

Si les effets des interventions de la Cour sont généralement progressifs, le suivi fait apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations. En effet, certaines recommandations concernent des aspects techniques,

⁵¹ 41 référés en 2013

pratiques et mesurables qui ne nécessitent pas de délais longs de mise en œuvre.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, sont plus longues à mettre en œuvre.

1 - Des recommandations d'amélioration de la gestion souvent rapidement mises en œuvre

a) La réorganisation de TRACFIN

Dans son rapport public annuel 2012⁵², la Cour avait recommandé plusieurs améliorations dans le fonctionnement de TRACFIN, organisme interministériel de lutte contre le blanchiment notamment en matière de stratégie, d'organisation et de ressources humaines. Ces recommandations ont été totalement mises en œuvre. Ainsi une note exposant la trajectoire stratégique de TRACFIN pour la période 2014-2017 a été validée par le ministre des finances et présentée aux personnels. Un compte-rendu au ministre sur la mise en œuvre de cette note est désormais prévu au moins une fois par an.

Parallèlement, le plafond d'emplois 2014 de TRACFIN a été augmenté à hauteur de 10 emplois et une quatrième division d'enquêtes a vu le jour afin de mieux répondre aux objectifs assignés à l'organisme.

b) La garde républicaine

Parmi les recommandations totalement mises en œuvre du référé de février 2013 relatif à la Garde Républicaine⁵³, on relève la facturation aux personnes privées des prestations des formations spéciales de la garde républicaine à hauteur des coûts complets correspondants. Cette recommandation a conduit à la révision des tarifs des différentes prestations des formations spéciales dans une instruction ministérielle du 26 février 2014 relative aux conditions administratives et financières de la

⁵² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome 1, Tracfin et la lutte contre le blanchiment d'argent, p. 197-228. La Documentation française, février 2012, 1 079 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵³ Cour des comptes, *Référé, La Garde républicaine*, 7 mai 2013, 3 p., disponible sur www.ccomptes.fr

participation des formations spéciales de la gendarmerie nationale à des activités ne relevant pas de leurs missions spécifiques.

c) Le remboursement des sommes dues par les élèves et anciens élèves des écoles normales supérieures en cas de rupture de leur engagement décennal

Dans l'insertion au rapport public annuel 2012 consacrée aux écoles normales supérieures (ENS)⁵⁴, la Cour demandait aux écoles d'« assurer un meilleur suivi des élèves après leur scolarité » et au ministère de « procéder à la dévolution intégrale des responsabilités de suivi de l'engagement décennal aux écoles normales supérieures ».

Le ministère a procédé en 2014 à la révision de l'arrêté du 3 mars 1967 fixant les modalités de remboursement des sommes dues par les élèves et anciens élèves des ENS en cas de rupture de leur engagement décennal. Le nouvel arrêté en date du 6 juin 2014 prévoit l'obligation pour les anciens élèves d'informer chaque année l'établissement de leur situation professionnelle. En cas de défaut d'information, ils seront considérés comme démissionnaires et la mise en œuvre de la procédure individuelle de demande de remboursement sera automatiquement lancée. La dévolution de la responsabilité du suivi des élèves aux écoles est effective depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté.

d) Les accidents du travail et maladies professionnelles : les faiblesses de la politique de prévention du régime général de sécurité sociale

Dans le rapport public annuel 2013⁵⁵, la Cour avait recommandé de concentrer les efforts des caisses d'assurance retraite et de santé au travail sur les entreprises connaissant de nombreux sinistres (à l'instar de la démarche « Points noirs et gris » mise en œuvre à la caisse d'assurance retraite et de santé au travail de Midi-Pyrénées). Comme le préconisait la

⁵⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel, 2012*, Tome 1. Où vont les écoles normales supérieures ?, p. 553-598. La Documentation française, février 2012, 1 079 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome II. Les accidents du travail et maladies professionnelles : les faiblesses de la politique de prévention du régime général de sécurité sociale, p. 338-362. La Documentation française, février 2013, 605 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Cour, un programme de la convention d'objectifs et de gestion relative aux accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) 2014-2017 prévoit de concentrer les efforts de prévention de la branche sur un nombre restreint de risques ou de secteurs d'activité (troubles musculo-squelettiques, chutes dans le BTP, exposition à certains cancérogènes, etc.) et de développer une méthode d'évaluation des actions pour en mesurer les résultats et leur impact, notamment sur la sinistralité. Cette dimension inclut un ciblage au niveau local des établissements les plus à risque et un ciblage au niveau national de certaines populations telles que les seniors, les nouveaux embauchés, les salariés des TPE et ceux exposés à l'amiante.

e) Le rôle des sages-femmes dans le système de soins

La Cour avait recommandé, dans le RAFLSS 2011⁵⁶, de permettre l'expérimentation des maisons de naissance et procéder à leur évaluation médico-économique dans des conditions méthodologiquement rigoureuses. À la suite de la promulgation de la loi du 7 décembre 2013 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance, le ministère de la santé a saisi la Haute autorité de santé (HAS) pour l'élaboration du cahier des charges prévu par le texte qui a été publié au mois de septembre 2014. Ce cahier des charges précise notamment les conditions de l'évaluation de l'expérimentation. Sur la base de ce document, un décret sera soumis au Conseil d'État. Un appel à candidature devrait être lancé début 2015 et la liste des sites autorisés pourrait ainsi être publiée par arrêté avant la fin du premier semestre 2015.

f) Les terres agricoles et les conflits d'usage

La Cour avait recommandé dans un référé de 2013⁵⁷ d'améliorer l'action publique conduite en matière d'usage des sols économe en terres agricoles et respectueux de l'environnement. Elle préconisait d'améliorer les outils de mesure de l'artificialisation des sols, de conforter les

⁵⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, Chapitre IV : Le rôle de sages-femmes dans le système de soins, p.173-198. La Documentation française, septembre 2011, 579 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵⁷ Cour des comptes, *Référé, Les terres agricoles et les conflits d'usage*, 16 octobre 2013, 5 p., disponible sur www.comptes.fr

dispositifs de protection et enfin de rendre le système fiscal sur les plus-values plus cohérent quant aux objectifs poursuivis.

Or, cinq des six recommandations préconisées par ce référé ont d'ores et déjà été mises en œuvre. Ainsi, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt adopté par le Sénat le 24 juillet 2014 prévoit l'élargissement de la mission de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles au suivi de la consommation des espaces naturels et forestiers. Par ailleurs, cet observatoire a remis au ministre de l'agriculture un rapport chiffré sur la consommation nationale d'espaces. Enfin, le rôle du niveau régional en matière d'aménagement des territoires a été renforcé par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale le rendant chef de file dans l'aménagement et le développement durable du territoire.

2 - Des recommandations nécessitant des réformes structurelles plus lentes à mettre en œuvre

L'analyse statistique permet de constater que le taux de suivi varie souvent en fonction de l'ancienneté des recommandations. Plusieurs années peuvent en effet être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations.

Ainsi, au-delà de l'instantané que donne le calcul d'un taux de mise en œuvre, il a paru intéressant d'illustrer les recommandations « partiellement mises en œuvre ». Certaines évolutions en cours sont annonciatrices de mesures plus concrètes, comme le montrent les sept cas détaillés ci-après.

a) Le service de santé des armées

Dans son rapport annuel 2012⁵⁸, la Cour avait examiné les suites données au rapport public thématique de 2010 sur le service de santé des armées. Bien qu'initialement le ministère de la défense avait indiqué ne pas partager les constats et recommandations de la Cour, il a fait en 2014 l'objet d'une mise en œuvre de la plupart des recommandations qu'il

⁵⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*. Tome I, Le service de santé des armées, p.17-43. La Documentation française, février 2012, 1 079 p., disponible sur www.ccomptes.fr

préconisait, notamment à partir du lancement du projet de réforme du service en juin 2011. Ces recommandations visaient notamment à réduire le déficit financier du service de santé. Restait la question du renforcement de l'autonomie des directeurs d'hôpitaux qui doit intervenir en 2015 sur la base du projet de service qui a été validé par le ministre de la défense le 25 novembre 2013. Il est notamment prévu d'accroître l'autonomie des directeurs d'hôpitaux dans leurs relations avec les hôpitaux civils et les agences régionales de santé.

b) Les achats de maintenance des armées

Depuis 2013⁵⁹, le ministère de la défense a progressé dans la mise en œuvre de la recommandation formulée dans le RPA 2013 et réaffirmée dans un RPT sur le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels militaires en 2014, portant sur le renforcement par redéploiement et la professionnalisation des acheteurs : un référentiel ministériel des emplois et compétences de la « famille achat » a été créé à la fin de 2013 ; la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a été confiée à la direction générale de l'armement, afin de construire des carrières pour les spécialistes des achats.

De même il a progressé dans la prise en compte du MCO dès la conception des matériels, notamment pour les nouveaux programmes régis par l'instruction 1516 de conduite des programmes d'armement.

Néanmoins, bien qu'étant d'accord sur le principe, le ministère de la défense n'a pas pris les mesures législatives et réglementaires pour renforcer les prérogatives des enquêteurs de coûts lors de l'examen des devis des nouveaux marchés fournis par des industriels en situation de monopole. Il a également refusé de rattacher directement au délégué général à l'armement le bureau enquête de coûts et de créer une contre-expertise en la matière.

c) La révision des décrets statutaires sur le métier enseignant

Dans plusieurs de ses publications successives, la Cour avait insisté sur la nécessité de réviser les décrets statutaires définissant les

⁵⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, Les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies, p 9-35. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

obligations réglementaires de service et les missions des enseignants, qui n'avaient pas évolué depuis 1950. Le rapport à la commission des finances de l'Assemblée nationale consacré à « L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies »⁶⁰ avait, par exemple, recommandé l'inclusion de la mission d'orientation dans les missions des enseignants. Le rapport public thématique « Gérer les enseignants autrement »⁶¹ avait également recommandé l'élargissement des obligations de service des enseignants à l'ensemble des activités effectuées au sein de l'établissement.

Le décret du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré prend en compte ces recommandations et prévoit, outre la mission d'enseignement, des missions directement liées au service d'enseignement (temps de préparation, activités de suivi, d'évaluation et d'aide à l'orientation des élèves, le travail en équipe pédagogique) et des missions complémentaires exercées par certains enseignants. Pour la première fois, les décrets de 1950 ont donc été révisés. Si cette avancée doit être saluée, elle peut également être considérée comme un premier pas pour la mise en œuvre des recommandations du rapport « Gérer les enseignants autrement ».

d) La politique d'hébergement des personnes sans domicile

Pour un même rapport sur la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile⁶², le degré de mise en œuvre des recommandations est variable : 19 des 25 recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre.

Ainsi, la recommandation demandant des enquêtes locales annuelles et l'actualisation plus fréquente des enquêtes nationales est partiellement suivie, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère en charge des

⁶⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies*, septembre 2012, 243 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement*. La Documentation française, mai 2013, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶² Cour des comptes, *Rapport d'évaluation au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale : La politique publique d'hébergement des personnes sans domicile*, novembre 2011, 505 p., disponible sur www.ccomptes.fr

affaires sociales et de la santé menant plus régulièrement des enquêtes thématiques au niveau national ; il en est de même concernant la mise en place d'une base de données dans la mesure où la direction générale de la cohésion sociale a engagé un chantier en vue de la mise en service d'une application dénommée BDOS (Base de données d'observation sociale) alimentée par les données de gestion des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). Cette application a vocation à fournir des statistiques de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement de façon anonymisée, en particulier des indicateurs relatifs aux publics accueillis et à leurs parcours. Dans le cadre des travaux préparatoires à cette application, un groupe de travail a été mis en place sur le sujet des nomenclatures et définitions. Par ailleurs, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 prévoit qu'un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL précisera les données et informations que l'État et les personnes morales chargées de la prise en charge des personnes peuvent s'échanger. L'objectif de publication de ce décret est fixé au dernier trimestre 2015.

En outre, la recommandation visant à ramener le délai de traitement des demandes d'asile à 9 mois est partiellement suivie d'effets puisque les délais ont été sensiblement réduits mais n'atteignent pas encore l'objectif.

Enfin, 10 recommandations ont été totalement mises en œuvre comme par exemple la mise en œuvre effective d'un système d'information auprès de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) permettant d'améliorer les statistiques sur les impayés de loyer.

La Cour a l'intention de réaliser de nouveaux contrôles sur ce sujet prochainement.

e) La permanence des soins

La mise en œuvre des cinq recommandations émises en 2013⁶³ dans le chapitre du RALFSS sur la permanence des soins était examinée cette année pour la 1^{ère} fois. Quatre n'ont pas été mises en œuvre et une seulement partiellement.

⁶³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, Chapitre XII : La permanence des soins, p. 335-363. La Documentation française, septembre 2013, 631 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En dépit de ce résultat insatisfaisant, on note une prise de conscience sur plusieurs des questions que la Cour a soulevées. Le projet de loi de santé déposé au Parlement au mois d'octobre dernier contient en effet deux projets de mesures qui devraient permettre, si elles sont adoptées puis correctement mises en œuvre, d'apporter une suite aux remarques de la Cour sur l'obscurité, la rareté et la confusion de l'information apportée au public. La création d'un service public de l'information en santé devrait tout d'abord conduire à la mise en place d'une base de renseignements unique, gratuite et à jour sur les informations relatives à la permanence des soins, y compris les pharmacies de garde. La définition d'un numéro d'appel national pour joindre un médecin aux heures de fermeture des cabinets médicaux devrait ensuite mettre fin, à terme, à l'extrême complexité du système actuel dénoncée par la Cour, où existent des numéros d'appel différents dans presque tous les départements.

f) La lutte contre le tabagisme

L'évaluation des politiques de lutte contre le tabagisme⁶⁴ a fait l'objet d'un rapport au Parlement en 2012 assorti de 32 recommandations.

Le premier examen de leur mise en œuvre en 2013 s'était avéré décevant : 23 recommandations n'étaient pas mises en œuvre ; 19 ne le sont toujours pas en 2014. Cependant, l'annonce en septembre 2014 du lancement d'un « programme national de réduction du tabagisme » dans le cadre du projet de loi de santé doit être soulignée, car il comporte de nombreuses mesures qui étaient évoquées dans les travaux de la Cour : la fixation d'objectifs clairs de réduction du tabagisme à horizon de 5 et 10 ans, la mise en place du paquet neutre, l'amélioration de la prise en charge des substituts nicotiniques, la lutte contre le commerce illicite, notamment sur internet. La création d'un fonds dédié aux actions de lutte contre le tabagisme est aussi envisagée, même si son financement n'est pas encore assuré.

La Cour a l'intention de réaliser de nouveaux contrôles sur ce sujet prochainement.

⁶⁴ Cour des comptes, *Rapport au Parlement, Les politiques de lutte contre le tabagisme*, décembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

3 - Les refus de mise en œuvre

Certaines recommandations formulées par la Cour des comptes peuvent donner lieu à des refus explicites de mise en œuvre par les administrations concernées.

Dans ce cas, la Cour peut réaliser des contrôles de suivi qui peuvent se traduire par une insertion de suite dans le rapport public annuel (voir chapitres 2 à 4 *infra*) ayant vocation à alerter sur un dysfonctionnement pérenne.

Elle peut aussi adresser un référé du Premier président de la Cour au Premier ministre ou à un ministre pour lui faire part des observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle. Ce référé est ensuite transmis à toutes les commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat, accompagné des réponses des ministres concernés, puis rendu public.

a) La suppression de la chancellerie des universités de Paris

Depuis plusieurs décennies, la Cour préconisait la suppression des chancelleries des universités, tout en s'interrogeant sur le sort à réserver aux trois plus importantes d'entre elles, notamment celle de Paris. Dans son rapport public annuel 2014⁶⁵, la Cour a recommandé la suppression de la chancellerie des universités de Paris.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère a clairement indiqué qu'il ne souhaitait pas donner suite à cette recommandation mais qu'il s'engageait à mettre en œuvre les autres recommandations.

La suppression de la chancellerie des universités de Paris, pour laquelle le soutien total de l'État s'est élevé en 2012 à 1,52 M€ permettrait de réaliser une économie immédiate de 0,24 M€ (subvention pour charges de service public) et indirecte de 1,28 M€ (remise à disposition de personnel au ministère), sans compter les recettes apportées par la vente de biens gérés par l'établissement préconisée par ailleurs, selon les estimations de la Cour.

⁶⁵ Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. La chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer, p. 375-428, La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

b) Le référé relatif à la gestion des ouvriers de l'État au ministère de la défense

La Cour des comptes dans son rapport public annuel 2012⁶⁶ recommandait de ne plus recruter d'ouvriers de l'État et préconisait de recourir à d'autres voies pour pourvoir aux besoins dans les métiers techniques. Or, une décision de 2013 permettait le recrutement de 105 ouvriers de l'État en 2014. Face à cette décision de rouvrir le recrutement d'ouvriers de l'État, la Cour des comptes a transmis un référé au Premier ministre pour l'alerter sur les risques que cette mesure faisait courir sur la masse salariale en raison notamment des surcoûts futurs dus au régime de retraite.

c) Le réexamen des justifications de l'abattement pour frais professionnels des journalistes

Cette recommandation figure dans le rapport à la commission des finances du Sénat relatif aux aides à la presse écrite transmis au Parlement en septembre 2013. L'administration justifie le refus de mise en œuvre en indiquant à la Cour que « [...] le dispositif répond à une réalité de la profession de journalistes (l'engagement de frais non remboursés) et contribue ainsi à compenser la faiblesse des rémunérations dans le secteur [...] ».

B - Le chiffrage des économies potentielles

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire la dépense publique, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies potentielles ou effectivement réalisées résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée. Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la

⁶⁶ Cour des comptes, *Référé, La gestion d'ouvriers de l'État au ministère de la Défense*, 7 janvier 2014, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années.

Des exemples tirés de rapports récents illustrent les économies réalisables à la suite des recommandations de la Cour.

1 - Les recommandations formulées dans le cadre du rapport public thématique relatif au sport pour tous et au sport de haut niveau

L'analyse des réponses de l'administration au rapport public thématique relatif au développement du sport « Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État »⁶⁷ (2013) révèle une volonté de suivre les recommandations de la Cour. Sur onze recommandations restant à mettre en œuvre (une recommandation a déjà été totalement mise en œuvre en 2013), sept sont en cours de mise en œuvre. Les autres recommandations demandent du temps, soit en raison des actions nombreuses qu'elles nécessitent, soit parce que leur mise en œuvre ne pourra être effective que dans plusieurs années, notamment à l'occasion des prochaines olympiades (en 2016). Seule une recommandation, portant sur la mise en place d'outils de mesure et d'analyse des dépenses sportives et des effets de la pratique du sport sur la santé, l'employabilité et la cohésion sociale n'a pas donné lieu à une réponse formelle du ministre.

Des pistes d'économies potentielles, qu'il n'est pas encore possible de chiffrer précisément, pourraient résulter de la mise en œuvre de ces recommandations :

- d'un meilleur ciblage des aides financières personnalisées et des aides à l'insertion professionnelle (1,8 M€ d'aides financées en 2011) ;
- de la diminution du nombre de disciplines soutenues par l'État, de la redéfinition des critères d'allocation aux fédérations des moyens financiers (96 M€ de subventions accordés en 2011 à 77 fédérations sportives) et humains (1 680 conseillers techniques placés en 2011 auprès des fédérations pour un coût total de 110 M€), et de la

⁶⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*. La Documentation française janvier 2013, 230 p., disponible sur www.ccomptes.fr

conclusion de conventions d'objectifs pluriannuelles comportant des objectifs partagés et précis.

2 - Les recommandations relatives à l'assurance maladie formulées dans le cadre des rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

Pour se limiter au seul champ de l'assurance maladie, la Cour a rendu publiques dans ses récents rapports sur la sécurité sociale de multiples recommandations à même de dégager des économies importantes, sans porter atteinte à la qualité des soins, qu'elle a cherché à quantifier comme le montrent les exemples suivants, non exhaustifs.

En matière hospitalière, la Cour a relevé l'importance des économies à attendre d'une amplification de la pratique de la chirurgie ambulatoire, très nettement moins développée dans notre pays qu'à l'étranger. En faire la pratique de référence comme c'est le cas chez nos voisins permettrait par la pleine utilisation des capacités de chirurgie ambulatoire existantes, couplée avec la fermeture des lits conventionnels, dont un tiers ne sont pas occupés, permettrait au terme de réorganisations à conduire plus vigoureusement et plus complètement jusqu'à 5 Md€ d'économies par an.

S'agissant des urgences hospitalières, la Cour a relevé l'importance des passages susceptibles d'être considérés comme relevant en fait d'une consultation en médecine de ville. La réorientation de ces patients vers des médecins libéraux permettrait une économie potentielle de 500 M€ par an.

Dans le domaine du médicament, un recours accru aux médicaments génériques, dont la part de marché est beaucoup plus faible que chez nos voisins, la révision de leur prix, plus élevé qu'à l'étranger, la modification des modalités de rémunération des pharmaciens, très généreuses, autoriserait une économie de 2 Md€ par an. Pour ce qui est des dispositifs médicaux, dont la dépense connaît une croissance très vive, la Cour a identifié différents leviers à même de ralentir substantiellement cette dynamique et de dégager à terme de trois ans 250 M€ d'économies.

En matière de dépenses d'analyses médicales, la Cour estime qu'une action faisant bénéficier l'assurance maladie de façon beaucoup plus déterminée les gains considérables de productivité du secteur, notamment par un regroupement accru des plateaux techniques,

permettrait de dégager rapidement 500 M€ d'économies, portant pour moitié sur les dépenses de ville et pour l'autre moitié sur les dépenses de biologie hospitalière.

Dans le domaine des dépenses de transports de patients à la charge de l'assurance maladie qui augmentent systématiquement à un rythme plus soutenu que les autres postes, une action plus ferme sur la prescription, notamment hospitalière, une redéfinition plus stricte de certaines modalités de prise en charge, un contingentement global de l'offre d'ambulances, de véhicules sanitaires et de taxis conventionnés plus rigoureux une lutte contre les abus et les fraudes plus décidés, une réorganisation du système de garde permettrait de réaliser au minimum 450 M€ par an d'économies.

Pour ce qui est des dépenses de gestion administrative, la dématérialisation des feuilles de soins et ordonnances représente un gisement de productivité considérable, qui devrait être beaucoup plus activement et rapidement mobilisé par la caisse nationale d'assurance maladie. La seule généralisation de la feuille de soins électronique permettrait un gain de 4 000 emplois, soit une économie de l'ordre de 200 M€.

S'agissant enfin des délégations de gestion aux mutuelles des prestations d'assurance maladie obligatoire, la Cour a constaté que la qualité de service des mutuelles de fonctionnaires demeure inégale et globalement insuffisante pour une rémunération d'un niveau élevé, en net décalage avec les coûts de gestion des caisses primaires d'assurance maladie. Une reprise en gestion directe par les caisses primaires d'assurance maladie permettrait une économie de l'ordre de 270 M€. S'agissant de la sécurité sociale des étudiants, au regard des profondes difficultés de gestion et du coût de ce dispositif, la reprise de la gestion de la population étudiante par l'assurance maladie autoriserait une économie de près de 70 M€ tout en assurant un bien meilleur service aux étudiants.

Les économies ainsi documentées par la Cour apportent une contribution substantielle au respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et au resserrement progressif de son taux d'évolution au cours des dernières années, en illustrant la diversité des leviers et des options ouvertes pour une maîtrise plus rigoureuse de ces dépenses. Ces pistes ont été en effet toutes reprises par les pouvoirs publics au fil des lois de financement de la sécurité sociale successives, même si toutes les préconisations de la Cour n'ont pas été à ce stade mises en œuvre ou ne le sont encore que partiellement selon une approche progressive et par étapes.

Chapitre II

La Cour constate des progrès

1. Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants
2. Le chômage partiel : un dispositif renouvelé, insuffisamment utilisé

1

Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants

PRÉSENTATION

La situation des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie en déshérence soulève d'importants enjeux de protection des épargnants, que la Cour a mis en lumière dans une communication réalisée à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale⁶⁸.

Les avoirs bancaires peuvent tomber en déshérence soit parce que leur titulaire, encore en vie, n'est pas localisable, soit parce que son décès n'est pas connu de l'établissement ou que, même connu, aucun héritier ne s'est manifesté. Dans la communication au Parlement précitée, l'encours des avoirs bancaires en déshérence était estimé à environ 1,2 Md€, au minimum.

Les contrats en déshérence désignent les sommes dues au titre des contrats d'assurance-vie qui ne sont pas redistribuées aux bénéficiaires désignés dans les contrats malgré le décès des souscripteurs. Dans sa communication, la Cour avait estimé les contrats d'assurance-vie et de capitalisation en déshérence, recouvrant les prestations d'assurance-vie non versées trois ans après le décès de l'assuré ou deux ans après le terme du contrat ainsi que les contrats de capitalisation non réclamés dix ans après le terme du contrat, à un minimum de 2,76 Md€ en 2011. Sur des critères et un champ différents de ceux retenus par la Cour, le Sénat

⁶⁸ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale : Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence*, juin 2013, 213 p., disponible sur www.ccomptes.fr

avait pour sa part estimé le montant des contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réglés à 4,6 Md€ au 31 décembre 2012⁶⁹.

Sur les 17 recommandations que la Cour avait formulées dans sa communication au Parlement, douze ont été pleinement mises en œuvre dans le cadre de la loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, trois l'ont été partiellement et deux seulement n'ont pas été mises en œuvre.

La loi précitée, dont la date d'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2016 pour l'essentiel de ses dispositions⁷⁰, est issue d'une proposition de loi, qui avait précisément pour objet de renforcer la protection du droit de propriété des épargnants par la mise en œuvre de ces recommandations. Il importe désormais d'en publier les nombreux textes d'application suffisamment tôt pour permettre son entrée en vigueur effective au 1^{er} janvier 2016.

Cette entrée en vigueur se traduira par une meilleure protection des détenteurs d'avoirs bancaires inactifs (I) et des garanties nouvelles pour les assurés s'agissant des contrats d'assurance-vie (II), y compris grâce à un rôle plus développé des notaires (III). D'ores et déjà, la loi a contribué à faire évoluer le comportement des acteurs concernés (IV).

I - Les avoirs bancaires inactifs : de nouvelles obligations à la charge des banques

La communication au Parlement soulignait que les avoirs bancaires inactifs, puis en déshérence, étaient régis par un cadre juridique lacunaire. La seule obligation légale à la charge des banques concernant les avoirs bancaires en déshérence était celle de leur reversement à l'État aux termes

⁶⁹ Rapport fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, en date du 17 avril 2014.

⁷⁰ Seuls l'article 5 (plafonnement annuel des frais mis à la charge des souscripteurs à l'entrée et sur versement pour les contrats d'assurance sur la vie ou de capitalisation) et les II et III de l'article 8 (renforcement des moyens de recherche et d'information des assureurs – voir *infra*) entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

de la prescription trentenaire. Le code monétaire et financier ne comprenait pas, en revanche, d'obligations particulières concernant les comptes inactifs, c'est-à-dire non movimentés à l'initiative du client et pour lesquels ce dernier ne s'était pas manifesté. En l'absence d'obligation légale en ce domaine, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)⁷¹ ne pouvait contrôler la manière dont les banques géraient ces comptes. La loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence a créé un cadre juridique en donnant une définition du compte inactif et en déterminant le régime auquel il doit être soumis⁷².

A - Les obligations en matière de comptes inactifs

1 - La définition et le recensement des comptes inactifs

a) Une définition de l'inactivité

La loi du 13 juin 2014 établit, comme la Cour l'avait recommandé, une définition des comptes inactifs. Un compte est considéré comme inactif dans deux cas distincts :

- un compte qui, à l'issue d'une période de 12 mois, n'a fait l'objet d'aucune opération et dont le titulaire ne s'est pas manifesté. Les frais et commissions prélevés par l'établissement teneur de compte ne sont pas pris en compte pour apprécier l'inactivité. Cette disposition permet d'éviter qu'un compte soit considéré comme actif, alors que les seules opérations enregistrées sont des prélèvements de frais bancaires ou de versements annuels d'intérêts ;
- un compte dont le titulaire est décédé et pour lequel aucun ayant droit ne s'est manifesté pendant une période de 12 mois.

⁷¹ L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle (établissements de crédit et entreprises d'assurance et mutuelles notamment). Elle contrôle le respect par ces personnes des normes qui leurs sont applicables.

⁷² La loi du 13 juin 2014 a également créé un dispositif spécifique pour les coffres forts en déshérence, problématique évoquée par le rapport de la Cour au Parlement.

L'application d'une approche par client

La Cour avait recommandé d'appliquer une approche par client (et non compte par compte) pour définir le compte inactif. En effet, les comptes d'épargne réglementée (livrets A, livrets de développement durable – anciennement compte pour le développement industriel ou Codévi –, plans d'épargne logement, etc.) n'ont pas forcément vocation à être movimentés régulièrement. Par ailleurs, s'ils ont atteint le plafond, ils ne peuvent plus l'être. Dans le cadre de l'approche par client, prévue par la loi du 13 juin 2014, si un client est actif sur l'un de ses comptes (compte de dépôt le plus souvent), les autres comptes ouverts à son nom au sein du même établissement, même non movimentés, n'auront pas vocation à être identifiés comme inactifs.

Le délai d'inactivité est plus long pour certains comptes. La loi prévoit ainsi que le délai au terme duquel l'absence d'opération et de manifestation de la part du client traduit une inactivité est porté à cinq ans pour les comptes d'épargne (comptes à terme, comptes sur livret, comptes-titres, etc.). Certains de ces comptes sont soumis à une période d'indisponibilité⁷³. Pour tenir compte de ces cas d'indisponibilité, la loi a prévu que la période de cinq ans au terme de laquelle l'inactivité est constatée court à compter du terme de la période d'indisponibilité, que cette indisponibilité résulte de dispositions légales, de stipulations contractuelles ou de l'existence d'une sûreté conventionnelle.

b) L'obligation de consultation du RNIPP

L'absence de connaissance du décès du client est l'un des facteurs principaux de déshérence des comptes au sein des établissements de crédit. Suivant une recommandation formulée dans la communication au Parlement précitée, la loi du 13 juin 2014 obligera les banques à consulter annuellement le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP⁷⁴) afin d'être informées systématiquement du décès de leurs clients.

⁷³ Par exemple, en application de dispositions légales, comme l'article L. 3332-16 du code du travail s'agissant des plans d'épargne entreprise (PEE), ou de dispositions contractuelles propres à certains comptes d'épargne, les sommes ne peuvent être retirées par le titulaire qu'à l'issue d'une certaine période, fixée à cinq ans minimum dans le cas des PEE.

⁷⁴ Le RNIPP est tenu par l'INSEE depuis 1946. Dans ce répertoire, figurent les informations d'état-civil suivantes : le nom de famille et parfois le nom d'usage (ou nom marital), les prénoms, le sexe, la date et le lieu de naissance, la date et le lieu de décès pour les personnes décédées, etc.

2 - Les modalités de gestion des comptes inactifs

En cas d'inactivité, trois obligations pèseront sur les établissements de crédit avant le transfert à la Caisse des dépôts et consignations : l'information des titulaires, le plafonnement des frais prélevés et la publication annuelle des comptes inactifs.

a) L'information des titulaires

Dès la constatation de l'inactivité, l'établissement de crédit sera tenu d'informer le titulaire du compte inactif, son représentant légal ou la personne habilitée par lui, ou le cas échéant ses ayants droit, afin de lui indiquer les conséquences qui y sont attachées, à savoir le dépôt à la Caisse des dépôts et consignations au terme d'un certain délai et l'application de la prescription trentenaire au profit de l'État. Compte tenu des conséquences que peut avoir la prescription, cette information doit permettre de protéger le titulaire d'un compte inactif en lui donnant la possibilité d'interrompre l'inactivité de son compte, par exemple en se manifestant auprès de son établissement ou en effectuant une opération sur le compte. La loi du 13 juin 2014 ne précise pas la périodicité de l'information délivrée au titulaire du compte inactif. Il conviendra que cette périodicité, dont la communication au Parlement en date de juin 2013 recommandait qu'elle soit annuelle, soit fixée au niveau réglementaire.

b) Le plafonnement des frais pendant la période d'inactivité

Dans sa communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour avait souligné que l'application de frais de gestion annuels sur les comptes courants inactifs pendant plusieurs années, voire jusqu'au terme de la prescription trentenaire, pouvait conduire la banque à prélever une partie importante des sommes inactives, et parfois la totalité lorsque le montant de ces sommes était réduit. Suivant une recommandation formulée dans la communication au Parlement, la loi du 13 juin 2014 a plafonné le montant des frais et commissions de toute nature prélevés sur les comptes inactifs⁷⁵.

⁷⁵ Le niveau de ce plafonnement sera fixé par décret en Conseil d'État.

c) La publication annuelle du nombre de comptes inactifs

La loi oblige les établissements de crédit à publier annuellement le nombre de comptes inactifs et le montant des dépôts et avoirs qui y sont inscrits.

B - Le transfert obligatoire des avoirs bancaires non réclamés à la Caisse des dépôts et consignations

Comme la communication au Parlement le recommandait, la loi du 13 juin 2014 a remplacé la faculté actuelle de dépôt des comptes inactifs à la Caisse des dépôts et consignations, peu utilisée en pratique par les établissements bancaires, par une obligation. L'article L. 312-20 nouveau du code monétaire et financier prévoit, en effet, que les dépôts et avoirs inscrits sur les comptes inactifs seront déposés à la Caisse des dépôts et consignations :

- soit à l'issue d'un délai de dix ans à compter de la date de la dernière opération ou de la dernière manifestation du titulaire du compte (ou de son représentant) ou à compter du terme de la période d'indisponibilité mentionnée *supra*, lorsque l'inactivité ne résulte pas du décès du titulaire ;
- soit à l'issue d'un délai de trois ans à compter de la date du décès du titulaire. Dans sa communication au Parlement, la Cour avait recommandé un délai plus court de deux ans. Le Sénat a considéré que ce délai était trop bref, notamment dans le cas de successions complexes ou internationales, pour lesquelles le notaire aurait des difficultés à joindre ou à retrouver les ayants droit.

Un tel transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations par les établissements de crédit des avoirs bancaires inactifs⁷⁶, après information de leurs clients, est de nature à garantir leur sécurité au bénéfice de leurs titulaires ou de leurs ayants droits⁷⁷. En effet, comme la Cour l'avait recommandé, il s'accompagne d'une obligation, pour la

⁷⁶ Le transfert s'effectuera exclusivement en numéraire. S'agissant des comptes de titres inactifs, les établissements bancaires devront donc liquider préalablement les titres financiers.

⁷⁷ Restent exclus de cette obligation les droits d'associé et les titres financiers (titres de capital émis par les sociétés par actions, titres de créance) non admis aux négociations sur un marché réglementé ou sur un marché multilatéral de négociation.

Caisse, de ne pas entamer le capital⁷⁸ des avoirs bancaires transférés : la Caisse doit, aux termes de la loi, verser à l'État ou aux ayant droits un montant au moins égal au montant déposé par l'établissement de crédit, sous réserve des éventuels impositions et prélèvements sociaux.

La qualité des informations transmises à la Caisse par les banques, comme par les assureurs (voir *infra*), et la conservation par ces derniers des informations et documents relatifs aux comptes inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence jusqu'au terme de la prescription au profit de l'État sont des éléments indispensables pour permettre à la Caisse des dépôts et consignations d'accomplir sa mission. Il conviendra de veiller tout particulièrement à ces aspects lors de l'élaboration des textes d'application de la loi du 13 juin 2014.

Les informations transmises à la Caisse lors du transfert des sommes doivent notamment permettre à cette dernière d'organiser la publicité appropriée de l'identité des titulaires de comptes dont elle s'est vue confier les avoirs et des souscripteurs de contrats dont les sommes garanties ont fait l'objet d'un dépôt auprès d'elle. Les mesures envisagées à ce stade reposent sur la mise en place d'un site internet qui permettra d'obtenir, dans des conditions sécurisées, des indications sur la présence éventuelle de sommes transférées à la Caisse des dépôts et consignations par les banques et les assureurs au titre des avoirs inactifs et le cas échéant, un reversement des avoirs correspondants.

II - Les contrats d'assurance-vie en déshérence : des garanties nouvelles pour les assurés

La communication au Parlement soulignait que, depuis la loi du 17 décembre 2007, les assureurs avaient l'obligation explicite d'identifier leurs assurés décédés et de rechercher les bénéficiaires des contrats d'assurance-vie. Cette loi n'était cependant pas intégralement appliquée par les assureurs, alors même que son entrée en vigueur datait de plus de six ans, qu'il s'agisse de l'obligation de consulter les données relatives au décès des personnes inscrites au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP), pour identifier les assurés décédés, ou de celle de rechercher les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie, une fois le décès de l'assuré connu. Cette situation rendait nécessaire d'inciter les

⁷⁸ Il s'agit d'une préservation de sa valeur nominale.

assureurs à mettre en œuvre les diligences nécessaires en matière d'identification des assurés décédés et de recherche des bénéficiaires.

A - Des obligations renforcées à la charge des assureurs concernant les contrats non réclamés

1 - Des obligations étendues en matière d'identification des assurés décédés

a) L'extension de l'obligation annuelle d'information des souscripteurs de contrats à l'ensemble des contrats d'assurance-vie

Comme la communication au Parlement le recommandait, la loi du 13 juin 2014 prévoit que l'obligation annuelle d'information du contractant par l'assureur sur les principales caractéristiques du contrat⁷⁹, prévue aux articles L. 132-22 du code des assurances et L. 223-21 du code de la mutualité, sera étendue à l'ensemble des contrats, quel que soit le montant de leur provision mathématique. Cette obligation ne s'appliquait, avant l'entrée en vigueur de la loi, qu'aux contrats de plus de 2 000 euros d'encours.

Si le contrat comporte un terme, les assureurs devront transmettre au contractant un relevé d'information spécifique un mois avant la date du terme, avec le rappel de la date du terme du contrat et du fait que la revalorisation cesse à compter de cette date. Ce relevé spécifique devra être adressé à nouveau au contractant, un an après le terme du contrat, s'il ne s'est pas manifesté entre temps. La Cour avait, de son côté, recommandé de prolonger l'information sur l'échéance du contrat jusqu'au règlement des prestations.

⁷⁹ Montant de la valeur de rachat, prime du contrat, rendement garanti, valeur des unités de comptes, etc.

b) La consultation annuelle du RNIPP pour l'ensemble des portefeuilles de contrats d'assurance-vie et de capitalisation

Conformément à la recommandation formulée dans la communication au Parlement, la loi du 13 juin 2014 a modifié les articles L. 132-9-3 du code des assurances et L. 223-10-2 du code de la mutualité afin de rendre obligatoire la consultation annuelle du RNIPP au titre de l'ensemble des contrats d'assurance-vie détenus, alors que le droit existant ne prévoyait qu'une habilitation à accéder aux données de ce répertoire. Le champ de cette consultation est, en outre, étendu aux contrats de capitalisation. Cette nouvelle obligation nécessitera, comme la Cour le soulignait déjà dans son rapport au Parlement, d'adapter le dispositif dit AGIRA ⁸⁰, dans le sens d'une augmentation de la taille des fichiers de contrats pouvant être soumis par interrogation à l'AGIRA et d'une automatisation des mises à jour du fichier des décès par l'INSEE. Il conviendra, par ailleurs, d'être attentif à l'effectivité de la consultation du RNIPP par les assureurs, notamment dans le cadre des contrôles que mène l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) auprès d'eux.

Pour répondre à certaines difficultés de fiabilité posées par le RNIPP (notamment en cas d'homonymie), la communication au Parlement recommandait d'autoriser, après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), l'utilisation par les assureurs du numéro d'inscription au RNIPP (NIR) pour identifier les assurés décédés et rechercher les bénéficiaires des contrats d'assurance-vie non réclamés. Le Parlement n'a pas suivi cette recommandation à la suite d'une réponse défavorable de la CNIL sur le sujet⁸¹.

⁸⁰ Les assureurs consultent le RNIPP par le biais de l'association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA), à laquelle ils adressent des fichiers portant sur tout ou partie de leurs assurés ou bénéficiaires, l'AGIRA leur transmettant en retour les décès identifiés parmi leurs clients.

⁸¹ Courrier du 17 octobre 2013 de la Présidente de la CNIL au rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. La CNIL souligne notamment que « la recherche de fiabilisation du versement des prestations liées aux contrats d'assurance-vie au moyen du NIR constitue une nouvelle finalité qui ne peut être considérée comme entrant dans la sphère sociale ».

c) La publication d'informations sur le traitement des contrats non réclamés par les assureurs

Afin de prendre en compte la recommandation de « rendre obligatoire la publication annuelle par chaque assureur du nombre et de l'encours des contrats non réclamés ainsi que de ceux qui font l'objet d'une recherche de bénéficiaires », la loi du 13 juin 2014 prévoit que chaque assureur sera tenu de publier annuellement le nombre et l'encours des contrats non réglés, les recherches engagées à la suite de consultations du RNIPP ou de demandes transmises par le biais de l'AGIRA, etc. La Cour avait recommandé que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution fixe un cadre méthodologique pour cette publication. Le Parlement a renvoyé le détail du rapport sur le nombre et l'encours des contrats d'assurance-vie et des bons et contrats de capitalisation non réclamés que devront désormais réaliser les assureurs à un arrêté du ministre chargé de l'économie⁸². Cet arrêté pourra utilement s'appuyer sur les suggestions formulées dans la communication au Parlement afin que la publication annuelle par chaque assureur couvre bien l'ensemble du champ des contrats non réclamés (contrats décès temporaires, contrats décès vie entière, contrats à échéance fixe, contrats en cas de vie sans échéance fixe, contrats mixtes, contrats de capitalisation, contrats collectifs de décès)⁸³. L'ACPR devra veiller au respect des critères fixés par l'arrêté.

2 - Des incitations renforcées à régler avec diligence les sommes dues aux bénéficiaires de contrats d'assurance-vie

a) L'amélioration des conditions de revalorisation post mortem du capital garanti en cas de décès

Les articles L. 132-5 du code des assurances et L. 223-19-1 du code de la mutualité ont été modifiés de manière à ce que la revalorisation *post mortem* du capital garanti n'intervienne plus à compter au plus tard

⁸² Il est également prévu que ce rapport soit adressé, à leur demande, à l'ACPR et au ministre chargé de l'économie.

⁸³ Cour des comptes, Communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale : *Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence*, juin 2013, 213 p., disponible sur www.ccomptes.fr

du premier anniversaire du décès de l'assuré mais à compter de la date du décès elle-même. La Cour avait recommandé que la revalorisation du capital garanti *post mortem* s'effectue dans les mêmes conditions que celles prévues au contrat avant le décès de l'assuré. Le Parlement a jugé préférable de fixer un niveau de revalorisation minimal, cette revalorisation ne pouvant être inférieure à un taux fixé par décret, afin de garantir à la fois la préservation des intérêts des épargnants et une incitation à leur égard à se manifester auprès de l'assureur. Ce taux minimal de revalorisation a été généralisé aux contrats d'assurance sur la vie ne comportant pas de valeur de rachat et dont les bénéficiaires sont des personnes physiques, comme par exemple une assurance temporaire en cas de décès.

b) Le plafonnement des frais de gestion post mortem

Afin d'éviter que l'introduction d'une obligation de revalorisation minimale ne conduise à une augmentation déraisonnable des frais de gestion prélevés sur les contrats après le décès de leur souscripteur, la loi du 13 juin 2014 prévoit que ces frais seront plafonnés dans des conditions fixées par décret. Elle prévoit également que l'assureur ne peut prélever de frais au titre de l'accomplissement de ses obligations de recherche et d'information des bénéficiaires et souscripteurs de contrats d'assurance-vie. L'ACPR avait en effet constaté, lors de l'analyse en 2013 de 63 contrats d'assurance-vie commercialisés par une quarantaine d'organismes d'assurance, que, dans certains cas, des assureurs avaient prévu l'imputation des frais de recherche des bénéficiaires sur le capital décès. Dans une position rendue publique le 13 février 2014, l'ACPR avait indiqué qu'elle considérait cette imputation comme étant contraire aux dispositions du code des assurances, du code de la mutualité et du code de la sécurité sociale.

c) La majoration des intérêts produits par les capitaux versés tardivement

Les articles L. 132-23-1 du code des assurances et L. 223-22-1 du code de la mutualité prévoient que le versement du capital ou de la rente garanti à ses bénéficiaires doit avoir lieu dans le mois suivant la réception des pièces nécessaires au paiement. Dans le cas où ce délai ne serait pas respecté, le capital non versé produit de plein droit des intérêts. Afin

d'inciter davantage les assureurs à verser ces sommes dans des délais raisonnables, la loi du 13 juin 2014 a augmenté les taux de ces intérêts⁸⁴.

3 - Des moyens de recherche et d'information des assureurs renforcés

La loi du 13 juin 2014 a renforcé les moyens de recherche et d'information des assureurs grâce aux possibilités d'obtenir de l'administration fiscale les coordonnées d'une personne physique lorsque celle-ci est le bénéficiaire d'un contrat d'assurance sur la vie dont l'assuré est décédé, ainsi que de se faire communiquer par le notaire chargé de la succession les informations relatives à la dévolution successorale quand le bénéficiaire d'un contrat sur la vie est identifié comme l'ayant droit de l'assuré décédé⁸⁵. La loi prévoit également que, dans le cadre de la recherche des bénéficiaires d'un contrat d'assurance sur la vie, l'organisme d'assurance qui a connaissance du décès d'un assuré demande auprès de l'autorité compétente une copie intégrale de l'acte de décès⁸⁶.

B - Le transfert obligatoire des sommes dues au titre des contrats non réclamés à la Caisse des dépôts et consignations

Comme la communication au Parlement le recommandait, les sommes dues au titre des contrats d'assurance sur la vie et des bons ou contrats de capitalisation qui ne font pas l'objet d'une demande de versement des prestations ou du capital devront être déposées à la Caisse des dépôts et consignations à l'issue d'un délai de dix ans à compter de la date de prise de connaissance par l'assureur du décès de l'assuré ou de l'échéance du contrat⁸⁷. Six mois avant l'expiration du délai de dix ans,

⁸⁴ L'intérêt est égal au double du taux légal durant les deux premiers mois suivant la réception des pièces puis, à l'expiration de ce délai, au triple du taux légal.

⁸⁵ Cette dernière disposition doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

⁸⁶ Si mention est portée d'un acte de notoriété, l'organisme d'assurance demande au notaire qui a établi ce dernier que lui soit communiquée la dévolution successorale. Cette disposition doit également entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

⁸⁷ Les dépôts à la Caisse s'effectuent en numéraire, y compris pour les contrats comportant des engagements exprimés en unités de compte, ce qui implique la liquidation des actifs en représentation de ces engagements.

les assureurs sont tenus d'informer les souscripteurs ou les bénéficiaires du contrat du fait que les sommes qui leur sont dues vont être prochainement déposées auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Le montant des sommes restituées par la Caisse à leur bénéficiaire ou acquises à l'État ne peut être inférieur au montant des sommes déposées par les assureurs, sous réserve des éventuels impositions et prélèvements sociaux.

L'ACPR ne contrôlant la Caisse des dépôts et consignations, sur mandat de la commission de surveillance de cette dernière, que dans des conditions spécifique prévues à l'article L. 518-15-3 du code monétaire et financier, la loi n'a inclus dans les missions confiées à l'ACPR que l'examen du respect par la Caisse des dépôts et consignations des obligations prudentielles liées à la conservation, à la gestion et à la restitution des avoirs en déshérence reçus par elle. Elle ne lui a pas confié, à la suite d'un amendement sénatorial, le contrôle plein et entier de la mise en œuvre par la Caisse des obligations que la loi du 13 juin 2014 met à sa charge, à savoir notamment le respect du délai de transfert des fonds à l'État et de l'obligation de publicité permettant l'information des épargnants⁸⁸.

La Caisse a, dès le mois de juillet 2014, engagé, en lien avec les parties prenantes⁸⁹, des travaux pour mettre en œuvre la loi du 13 juin 2014, compte tenu des multiples enjeux qui portent à la fois sur les dispositifs juridique, informatiques, opérationnels, de contrôle interne et de communication⁹⁰.

⁸⁸ Un tel contrôle avait été introduit à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

⁸⁹ Des réunions se sont d'ores et déjà tenues, à l'initiative de la Caisse, avec les représentants des fédérations professionnelles des secteurs de la banque et de l'assurance, ainsi qu'avec la direction générale du Trésor.

⁹⁰ La Caisse a notamment lancé, fin septembre 2014, le projet « Conservation indépendante des comptes livrets et avoirs d'assurance en déshérence » (CICLADE 2016) qui vise à articuler l'ensemble de ces chantiers.

Les principales implications de la nouvelle loi pour les assurés bénéficiaires de contrats d'assurance-vie

Pour les souscripteurs de contrats d'assurance-vie, les nouvelles dispositions introduites par la loi engendreront les évolutions suivantes.

Les souscripteurs de contrats d'assurance-vie recevront une information annuelle de la part de leur assureur mentionnant le montant de la valeur de rachat du contrat, la prime du contrat, la valeur des unités de comptes, ainsi que d'autres caractéristiques du contrat. Cette information sera envoyée à tous les souscripteurs, y compris pour les petits contrats d'une valeur inférieure à 2000 €.

Afin d'identifier les éventuels décès de leurs assurés qui n'auraient pas été signalés par les familles, les assureurs ont l'obligation de consulter chaque année le fichier national des décès de l'INSEE pour tous leurs assurés. Cette consultation concerne les détenteurs de tous types de contrats d'assurance-vie, ainsi que de contrats de capitalisation.

En cas de décès de l'assuré, le contrat commencera à produire des intérêts dits revalorisation *post mortem* dès la date du décès et non plus un an après le décès. Ce taux comportera un plancher minimum fixé par décret afin de préserver les intérêts des épargnants.

De la même manière, en vue d'éviter une augmentation déraisonnable des frais de gestion prélevés après le décès, ces frais sont plafonnés. L'assureur ne pourra en aucun cas prélever de frais au titre de ses obligations de recherche et d'information des bénéficiaires et souscripteurs de contrats d'assurance-vie.

Une fois que les bénéficiaires du contrat d'assurance-vie sont identifiés, le versement du capital ou de la rente devra avoir lieu dans le mois suivant la réception des pièces nécessaires au paiement. Dans le cas où ce délai ne serait pas respecté, le capital produira de plein droit des intérêts, dont le taux a été augmenté afin d'inciter les assureurs à verser ces sommes dans des délais raisonnables.

Pour améliorer la transparence sur ce sujet, les assureurs devront chaque année publier le nombre et le montant de contrats en déshérence ainsi que les démarches effectuées pour rechercher les bénéficiaires.

Si, malgré les recherches des assureurs, les bénéficiaires d'un contrat d'assurance-vie ne sont pas retrouvés, ou bien si les bénéficiaires n'ont pas souhaité remplir les formalités leur permettant de récupérer leur dû, les sommes dues au titre des contrats d'assurance sur la vie et des bons ou contrats de capitalisation devront être déposées à la Caisse des dépôts et consignations. Ce versement aura lieu dix ans à compter de la date de prise de connaissance par l'assureur du décès de l'assuré ou de l'échéance du contrat. Six mois avant l'expiration du délai de dix ans, les assureurs sont tenus d'informer les souscripteurs ou les bénéficiaires du contrat du versement à la Caisse. Les bénéficiaires des contrats transférés à la Caisse des dépôts et consignations auront encore vingt ans pour se manifester auprès de la Caisse pour récupérer les sommes. Au terme de ce délai, les sommes dues au titre des contrats non réclamés seront versées à l'État.

III - Un rôle plus développé des notaires

La communication au Parlement soulignait que l'absence de connaissance du décès de leurs clients par les banques était, en partie, liée au fait que les notaires n'avaient pas de droit propre à consulter, lors des successions, le fichier des comptes bancaires (FICOBA), qui recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France. Elle recommandait donc de rendre obligatoire la consultation par les notaires de FICOBA dans le cadre d'une succession.

La loi du 13 juin 2014 met en œuvre cette recommandation, en allant même au-delà. Elle prévoit que le notaire, chargé d'établir l'actif successoral en vue de la succession pour laquelle il a été mandaté, obtient de l'administration fiscale la communication des informations détenues par celle-ci au titre du FICOBA, afin d'identifier l'ensemble des comptes bancaires ouverts au nom du défunt dont il établit la succession, mais aussi au titre du fichier des contrats d'assurance-vie, appelé FICOVIE⁹¹, afin d'identifier l'ensemble des contrats de capitalisation souscrits par le

⁹¹ L'article 1649 *ter* du code général des impôts oblige les entreprises d'assurance, les institutions de prévoyance, les mutuelles et unions à déclarer à l'administration fiscale la souscription et le dénouement des contrats de capitalisation ou des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie. Il est également prévu que ces organismes déclarent, chaque année, des informations à l'administration fiscale (montant cumulé des primes versées au 1^{er} janvier de l'année de la déclaration, montant du capital garanti, etc.) et transmettent, à l'occasion du dénouement, des informations relatives aux bénéficiaires.

défunt. La loi introduit également la possibilité pour le notaire d'interroger le FICOVIE pour le compte d'un bénéficiaire éventuel afin d'obtenir des informations relatives aux contrats d'assurance-vie souscrits par le défunt en faveur du mandant, à l'exclusion des informations relatives à d'éventuels tiers bénéficiaires.

Le notaire pourra, en outre, obtenir de la Caisse des dépôts et consignations les informations sur les comptes dont elle a eu communication par les établissements de crédit ainsi que le versement des sommes déposées à la Caisse, afin de procéder au règlement de la succession entre les différents ayants droit.

Une illustration des apports concrets de la loi du 13 juin 2014 : le cas pratique d'héritiers d'un détenteur de compte bancaires

Un héritier ne connaît pas nécessairement l'ensemble des établissements bancaires dans lesquels le défunt avait ses comptes.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 2014, le notaire chargé de régler la succession du défunt n'avait pas non plus nécessairement une vision exhaustive du patrimoine détenu en banque par ce dernier. En effet, il n'avait pas de droit propre à consulter, lors des successions, le fichier des comptes bancaires (FICOBA) qui recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France. À partir du 1^{er} janvier 2016, la loi du 13 juin 2014 obligera les notaires à consulter le FICOBA dans le cadre des successions.

Du côté des établissements de crédit, ceux dans lesquels un défunt avait ses comptes n'étaient pas nécessairement informés de son décès. Les comptes bancaires pouvaient donc demeurer dans les livres de ces établissements, qui, en l'absence de manifestation du ou des héritiers, pouvaient prélever des frais de gestion annuels pendant plusieurs années, voire jusqu'au terme de la prescription trentenaire au profit de l'État. À compter du 1^{er} janvier 2016, cette situation va changer : les banques seront informées du décès de leurs clients car elles seront obligées de consulter une fois par an un fichier qui recense les personnes décédées. Dès la constatation de l'inactivité des comptes d'une personne décédée, les banques seront tenues d'adresser à ses ayants droits connus une information sur les conséquences de cette inactivité (à savoir notamment le transfert des avoirs bancaires du défunt à la Caisse des dépôts au bout de trois ans, en l'absence de manifestation des héritiers) et les frais prélevés sur ces comptes seront plafonnés.

Trois ans après le décès de son client, la banque sera obligée, en l'absence de manifestation des héritiers et après une information qui leur aura été adressée, de transférer les avoirs concernés à la Caisse des dépôts et consignations. Cette dernière les conservera 27 ans dans ses comptes, avant de les reverser à l'État si aucun héritier ne s'est manifesté. À tout moment, pendant cette durée de 27 ans, les héritiers auront la possibilité de se manifester auprès de la Caisse afin de faire valoir leurs droits et de récupérer les sommes transférées auprès d'elle. La somme qui leur sera reversée sera au moins égale au montant déposé par la banque du défunt, sous réserve des éventuelles impositions et prélèvements sociaux.

IV - Un dispositif de contrôle renforcé

A - Un rôle accru du superviseur en termes d'accompagnement, de contrôle et de sanction

1 - Deux décisions de sanction à ce jour, plusieurs procédures disciplinaires ouvertes

S'agissant des contrats d'assurance-vie non réclamés, la Cour relevait, dans sa communication au Parlement, que la campagne de contrôles, à la fois sur pièces et sur place de l'ACPR depuis 2011, avait conduit les entreprises d'assurance contrôlées à prendre des engagements pour mettre en œuvre leurs obligations dans ce domaine mais que les manquements constatés lors de ces contrôles n'avaient donné lieu à aucune sanction. Elle rappelait que les sanctions disciplinaires faisaient partie de la politique de régulation du superviseur et qu'elles devaient être décidées si les défaillances constatées le justifiaient. Depuis lors, les contrôles sur place de l'ACPR⁹² ont donné lieu à deux décisions rendues par la commission des sanctions de l'ACPR. La première a été rendue le 7 avril 2014 contre la société Cardif Assurance Vie, du groupe BNP Paribas ; l'organisme a reçu un blâme assorti d'une sanction pécuniaire de 10 M€. La seconde a été rendue le 31 octobre 2014 à l'encontre de la société CNP Assurances ; l'organisme a reçu un blâme assorti d'une

⁹² Depuis 2010, l'ACPR a engagé huit contrôles sur place auprès d'assureurs représentant environ 44 % du marché.

sanction pécuniaire de 40 M€. Deux autres dossiers sont, par ailleurs, concernés par l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

Les sanctions décidées par l'ACPR

Dans le cas de Cardif Assurance, selon le communiqué de presse du 7 avril 2014, « ces sanctions répriment essentiellement le fait pour cette entreprise d'assurance d'une part, d'avoir tardé à respecter correctement les dispositions de la loi du 17 décembre 2007 relatives à la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés, qui lui imposaient d'adopter une démarche active d'identification des assurés décédés, notamment par la consultation du RNIPP et de recherche des bénéficiaires de ces contrats en cas d'information sur un décès ; d'autre part, de ne pas avoir pleinement appliqué les dispositions de cette loi qui lui imposait de mettre en place un dispositif automatique de revalorisation des sommes dues au titre des capitaux décès ».

En ce qui concerne la société CNP Assurances, selon le communiqué de presse du 3 novembre 2014, « ces sanctions répriment essentiellement la réaction très insuffisante de CNP Assurances pour mettre en œuvre les exigences issues de la loi du 17 décembre 2007, en particulier pour ce qui est de la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie dénoués par décès. Il en est résulté des retards et des carences graves et manifestes portant sur un nombre de contrats et sur des volumes financiers très importants, qui se sont prolongés pendant plusieurs années. En outre, environ cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi du 17 décembre 2007, CNP Assurances excluant toujours de ses consultations du RNIPP certaines catégories de contrats et ne respectait toujours pas l'obligation, pourtant ancienne, d'établir la liste des contrats d'assurance sur la vie dénoués par décès comportant des montants non réglés ».

2 - Des contrôles sur pièces renforcés

Au-delà des contrôles menés par l'ACPR, la Cour avait recommandé, afin de favoriser une meilleure application des dispositions législatives relatives aux contrats non réclamés, de confier à l'ACPR, l'élaboration d'une recommandation de bonnes pratiques qui aurait eu pour objet de déterminer des normes de gestion dans les domaines dans lesquels des défaillances ont été constatées (modalités de recherche des bénéficiaires, qualité de rédaction des clauses bénéficiaires, etc.). Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

Pour autant, l'ACPR a poursuivi, en 2013 et 2014, sa mission de veille. Comme indiqué *supra*, elle a, en février 2014, adopté une position relative aux frais de recherche des bénéficiaires en assurance-vie. Les services de l'ACPR ont rencontré, en février 2014, les représentants de la FFSA au sujet notamment de l'engagement déontologique sur les contrats d'assurance-vie en déshérence dans lequel figurait encore le critère de provision mathématique supérieure à 2 000 € pour les recherches des contrats d'assurance-vie. La référence à ce critère a, depuis lors, été supprimée. L'ACPR a organisé le 4 novembre 2014 une seconde conférence sur le contrôle des pratiques commerciales en assurance et en banque à destination de la profession, au cours de laquelle a été évoquée la problématique des contrats en déshérence⁹³.

Par ailleurs, afin de tenter d'obtenir une amélioration globale des pratiques du marché en matière de règlement des contrats d'assurance-vie et l'apurement rapide des stocks avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 2014, l'ACPR a engagé deux types d'actions :

- un suivi rapproché auprès de 12 assureurs vie, n'ayant pas déjà fait l'objet d'un contrôle sur place, et représentant plus de 40 % des parts du marché de l'assurance-vie. Ces assureurs ont pris des engagements visant principalement à l'apurement des stocks de contrats d'assurance-vie non réglés avant le 1^{er} janvier 2016⁹⁴. Des audits externes ou internes, dont les rapports seront adressés à l'ACPR, devront être mis en œuvre pour s'assurer de l'efficacité des mesures prises en matière notamment d'identification des assurés décédés, de fiabilisation préalable des fichiers, de recherche des bénéficiaires, de revalorisation des contrats, de respect des règles de prescription et de conditions d'apurement des stocks de contrats non réglés, etc. ;
- une sensibilisation auprès de 32 organismes d'assurance de taille plus modeste, représentant 10 % de parts du marché de l'assurance-vie, qui avaient indiqué à l'ACPR ne pas consulter le RNIPP sur

⁹³ Une première conférence organisée le 27 juin 2012 avait déjà permis de rappeler les principales dispositions applicables en la matière.

⁹⁴ En effet, le stock des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation non réclamés, dont l'ancienneté leur fait excéder les délais relatifs au dépôt à la Caisse ou à la prescription des sommes concernées, seront, pour certains, déposés à la Caisse des dépôts et consignations ou, pour les plus anciens, acquis à l'État dans l'année suivant la date d'entrée en vigueur de la loi fixée au 1^{er} janvier 2016. Les assureurs seront libérés de toute obligation de recherche et d'information des souscripteurs et bénéficiaires de ces contrats. La Caisse ne sera, quant à elle, tenue que d'organiser la publicité appropriée de l'identité des souscripteurs des contrats.

l'ensemble de leurs assurés décédés. Un courrier de l'ACPR leur a été adressé, rappelant à ces organismes leur obligation générale d'identification des assurés décédés sur l'ensemble des portefeuilles des contrats d'assurance-vie sans application de critères. Dans leurs réponses, plus de 90 % des organismes ont annoncé avoir pris les mesures nécessaires pour se conformer à la loi en 2014.

B - La mise en œuvre de la prescription au bénéfice de l'État : des délais clarifiés

La loi du 13 juin 2014 prévoit l'application de la prescription trentenaire aux sommes déposées à la Caisse des dépôts et consignations, lorsque ni le titulaire, ni ses ayants droit ou bénéficiaires ne sont venus les réclamer.

Cette acquisition à l'État est réalisée au terme d'un délai :

- de 20 ans à compter de la date de leur dépôt pour les sommes issues des contrats d'assurance-vie et bons ou contrats de capitalisation en déshérence ;
- de 20 ans pour les sommes issues des comptes inactifs et déposées à la Caisse après dix ans d'inactivité ;
- de 27 ans pour les sommes issues des comptes inactifs dont les titulaires sont décédés et déposées à la Caisse après trois ans d'inactivité.

S'agissant des avoirs bancaires, le point de départ du délai de la prescription a été clarifié, conformément à ce que recommandait la communication au Parlement, alors qu'il y avait une indétermination auparavant qui aboutissait à un allongement du délai effectif de prescription des fonds déposés à la Caisse pouvant aller jusqu'à près de 60 ans.

La Cour avait recommandé que les bons et contrats de capitalisation soient inclus explicitement dans le champ de la prescription trentenaire, ce qui est désormais le cas. Elle soulignait le faible montant des versements à l'État au titre des contrats d'assurance-vie prescrits. Ce montant s'est accru au cours des exercices 2013 et 2014⁹⁵,

⁹⁵ Les données mentionnées au titre de l'exercice 2014 correspondent aux sommes perçues par le fonds de solidarité vieillesse de janvier à septembre 2014.

respectivement à près de 2 M€ et 1 M€, contre seulement 503 000 € en 2011.

Elle soulignait également que l'État se désintéressait, en pratique, tant du contrôle que de l'encaissement des sommes et valeurs prescrites. Le transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre des avoirs bancaires et d'assurance en déshérence devrait simplifier les tâches de l'administration, qui n'aura plus qu'un seul interlocuteur pour l'application de la prescription trentenaire. Avant l'entrée en vigueur de la loi, les sommes et valeurs prescrites étaient versées à l'État, pour l'essentiel, par les professionnels eux-mêmes, établissements de crédit ou organismes d'assurance. Ce sera encore le cas pour le transfert à l'État du stock des avoirs prescrits qui devrait intervenir dans l'année suivant la date d'entrée en vigueur de la loi fixée au 1^{er} janvier 2016. La Cour avait recommandé que le comptable spécialisé du domaine soit désigné comme comptable unique pour l'encaissement des sommes et valeurs prescrites. Selon la direction générale des finances publiques, cette évolution doit s'inscrire dans le cadre de la réflexion plus globale aujourd'hui menée sur les missions du comptable spécialisé du domaine (CSDOM) et de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID)⁹⁶. Elle n'a pas été engagée à ce stade.

CONCLUSION

La loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence a largement suivi les recommandations formulées par la Cour pour renforcer la protection des épargnants.

Si le nouveau dispositif législatif ne prendra effet qu'au 1^{er} janvier 2016, des modifications de comportement des acteurs sont déjà notables. L'ACPR a renforcé ses contrôles et sanctions. On note également une prise de conscience du sujet par les professionnels.

D'importants chantiers techniques et juridiques restent à mener pour assurer la mise en œuvre rapide du dispositif législatif.

Les textes d'application devront être publiés de manière à tenir compte d'une entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2016. Ils devront

⁹⁶ La réorganisation de la DNID et du CSDOM s'inscrit dans le cadre de la démarche stratégique de la direction générale des finances publiques qui a été engagée en 2013 à la demande du ministre chargé de l'économie.

veiller notamment à fixer une périodicité annuelle pour l'information délivrée aux titulaires de comptes inactifs et à définir, de manière exhaustive, les contrats non réglés dont le nombre et l'encours devront faire l'objet d'une publication par les assureurs.

Il importe également que d'ici 2016, les acteurs concernés, que ce soient les établissements bancaires, les organismes d'assurance ou la Caisse des dépôts et consignations, développent les procédures et systèmes d'information nécessaires à la bonne mise en œuvre de la loi.

Le délai avant l'entrée en vigueur de la loi devra, en outre, être mis à profit par les assureurs pour interroger le RNIPP sur l'intégralité de leur portefeuille et pour s'acquitter, s'agissant de l'ensemble des dossiers en souffrance, de leurs obligations de recherche et d'information des bénéficiaires de contrats d'assurance-vie, afin que des sommes ne soient pas transférées à la Caisse des dépôts et consignations ou acquises à l'État sans que les bénéficiaires n'aient été recherchés.

Après l'entrée en vigueur de la loi, le suivi de la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions incombera principalement a posteriori à l'ACPR dans le cadre des contrôles qu'elle mène auprès des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et de la Caisse des dépôts et consignations.

La Cour maintiendra une vigilance particulière sur ces enjeux de protection des épargnants. Elle continuera d'assurer un suivi rapproché de la mise en œuvre du dispositif concernant les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence.

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	146
Réponse du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique	147
Réponse du président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	148
Réponse du président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations	150
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations .	151

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ
DU BUDGET**

Les comptes bancaires inactifs et les contrats d'assurance en déshérence ont fait l'objet d'un travail approfondi de la part de votre haute juridiction qui a établi un diagnostic fiable sur lequel est fondée la loi votée le 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence. Celle-ci poursuit les deux objectifs mis en lumière par la Cour : d'une part, protéger les clients, les épargnants, leurs ayants droit ou les bénéficiaires qui n'ont jamais réclamés des fonds qui leur appartiennent pourtant ; d'autre part, protéger les intérêts financiers de l'État, à qui ces fonds doivent être retournés au terme du délai de prescription trentenaire.

Le Gouvernement a accueilli très favorablement l'encadrement de ces comptes et contrats en déshérence et tout particulièrement :

- *en matière bancaire, l'insertion dans le code monétaire et financier d'une définition de ces comptes, le recours à une approche « client » pour leur identification, l'obligation d'une consultation annuelle du Registre national des personnes physiques (RNIPP), et l'obligation d'information et de publicité à laquelle seront soumis les établissements ;*
- *en matière d'assurance, l'obligation de consulter le RNIPP sans limite de montant par contrat, le plafonnement des frais post mortem et la publication de données précises relatives aux encours des contrats d'assurance-vie en déshérence ;*
- *les nouvelles possibilités de consultation ouvertes aux notaires ;*
- *la clarification des conditions et des délais de transferts des fonds à l'État ;*
- *ainsi que le renforcement de la mission de contrôle de l'ACPR.*

Le gouvernement est particulièrement attaché à ce que l'ensemble des dispositions d'application de cette loi soient adoptées dans les meilleurs délais et partage l'analyse de la Cour sur l'importance que revêtent la qualité des informations transmises à la Caisse des dépôts et consignations, la fixation d'une périodicité annuelle pour l'information délivrée aux titulaires de comptes inactifs et la définition précise des contrats d'assurance-vie non réglés dont le nombre et l'encours devront

faire l'objet d'une publication annuelle par les assureurs. À cet égard, la direction générale du Trésor a entamé les travaux de rédaction des textes, auxquels sont associés les diverses parties prenantes. Outre de multiples échanges techniques, une première réunion de place associant les représentants des établissements bancaires, des assurances, de la CDC et de l'ACPR a été organisée le 28 novembre dernier afin de recueillir les positions des parties prenantes sur plusieurs points d'intérêt commun. Les travaux sont désormais poursuivis séparément selon la thématique concernée, avoirs bancaires ou contrats d'assurance-vie, en vue d'une transmission pour avis à la Commission nationale de l'informatique et des libertés puis au Conseil d'État.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE
L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE**

Sur la base du diagnostic approfondi et des recommandations de votre haute juridiction, et avec le plein soutien du Gouvernement, la loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence a mis en place un dispositif législatif exhaustif permettant en particulier, de mieux protéger les clients, les épargnants, leurs ayants droit ou les bénéficiaires qui n'ont jamais réclamé des fonds qui leur appartiennent.

Je vous renvoie au courrier du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du Budget du 23 décembre 2014, dont je partage pleinement les commentaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION

Je relève d'une façon générale que ce document restitue avec précision les apports de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014, s'agissant tant des nouvelles obligations à la charge des banques en matière d'avoir bancaires inactifs que des obligations renforcées à la charge des assureurs concernant les contrats d'assurances vie en déshérence. Il souligne à juste titre que cette loi apporte des garanties nouvelles pour les épargnants. L'ACPR veillera, dans le cadre des pouvoirs qui lui ont été attribué en 2010 par le législateur au titre de sa mission de protection des clients, adhérent et bénéficiaires, à s'assurer que ces nouvelles dispositions seront appliquées par les professionnels concernés, comme elle l'a déjà fait pour ce qui a trait aux contrats d'assurance vie en déshérence dans le cadre juridique antérieur. Je souligne à cet égard que les suites apportées aux actions de contrôle de l'ACPR, qui ont déjà donné lieu à ce jour à trois décisions disciplinaires, sont encore en cours, notamment pour parachever l'apurement des stocks avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 2014.

Je souhaite plus particulièrement revenir sur trois points du rapport qui concernent l'action de l'ACPR.

I – Le rapport rappelle tout d'abord que la Cour avait recommandé dans son rapport l'élaboration par l'ACPR d'une « recommandation de bonnes pratiques », et précise que cette recommandation n'a pas été suivie d'effet. Je vous confirme que l'ACPR n'a pas estimé pertinent de donner suite à cette recommandation de la Cour, dans la mesure où un tel document aurait porté sur des aspects déjà bien encadrés par la loi et, le cas échéant, précisé par la jurisprudence. Je souligne que la commission des sanctions de l'ACPR a d'ailleurs elle-même estimé que les dispositions du Code des assurances étaient énoncées « en termes dépourvues d'ambiguïté » (décision n° 2013-05 du 31 octobre 2014).

L'Autorité a également rappelé le dispositif applicable au marché à l'occasion de deux conférences de contrôle et au travers de nombreuses publications, d'une position sur les frais de recherche des bénéficiaires ainsi que d'un communiqué de presse sur les clauses de revalorisation post mortem des contrats. Par ailleurs, les trois premières décisions rendues par la Commission des sanctions sur le sujet des contrats d'assurance vie en déshérence, qui précisent la jurisprudence de l'Autorité, sont publiques.

Dans ces conditions, l'ACPR considère que les professionnels disposent de suffisamment d'éléments pour évaluer et éventuellement ajuster leurs pratiques en la matière.

II – Comme indiqué dans le rapport, les conditions dans lesquelles l'ACPR peut contrôler l'action de la Caisse des dépôts et consignations sont encadrées par l'article L. 518-15-3 du Code monétaire et financier. Ainsi, le périmètre d'intervention de l'ACPR se limite aux questions de nature prudentielle, de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ainsi que le contrôle interne. Ces dispositions sont d'ailleurs antérieures à la loi du 13 juin 2014.

C'est dans ce cadre strict, qui n'a pas été modifié pour inclure le contrôle de la mise en œuvre opérationnelle par la Caisse des obligations qui résultent pour elle de la loi du 13 juin 2014, que s'exercera le contrôle de l'ACPR mentionné à l'avant-dernier paragraphe d'insertion.

III – S'agissant de l'obligation de consultation générale du RNIPP par les assureurs, il convient de souligner que la Commission des sanctions de l'ACPR dans sa décision du 31 octobre 2014 a confirmé que les assureurs ne disposaient pas de marges de manœuvre pour réduire le champ de la consultation du RNIPP à certains contrats : « Considérant que l'article L 132-9-3 du code des assurances ne prévoit aucune exclusion ou limitation quant à la recherche de l'éventuel décès des assurés sur la vie [...]. Considérant que les dispositions ci-dessus rappelées, qui sont claires, imposent aux assureurs de s'informer du décès éventuel de leurs assuré ; [...] qu'il appartenait donc aux entreprises d'assurance de n'exclure aucune catégorie de contrats de leurs recherches et de mettre en œuvre les moyens nécessaires à une recherche générale et systématique ».

Enfin, les contrôles sur place de l'ACPR ont mis en évidence que ce ne sont pas les fichiers de l'INSEE qui suscitent des « difficultés de fiabilité », ou seulement de manière très marginale. Sur ce point, après avoir examiné les explications des assureurs au cours de leur audition par la Commission des finances, le Sénat n'a pas retenu les explications liées aux « difficultés techniques » invoquées par les assureurs⁹⁷. Il est en revanche apparu que la principale difficulté liée aux consultations du RNIPP réside dans l'absence de fiabilité des fichiers clients. Certains assureurs ont ainsi soumis au RNIPP des fichiers comportant des informations incomplètes ou erronées qui ne permettent pas de recoupement avec les fichiers de l'INSEE. En conséquence, les retours AGIRA 2 ne font pas toujours apparaître les assurés décédés comme tels, quand bien même certains sont décédés parfois de longue date.

Ce sujet de la fiabilisation des informations des contrats d'assurance-vie paraît d'autant plus important que le fichier FICOVIE, qui requiert les données exactes des clients, doit être opérationnel à effet du 1^{er} janvier 2016.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE SURVEILLANCE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Je n'ai pas de réponse à formuler sur cette saisine, au sujet de laquelle la Direction générale de la Caisse des Dépôts a apporté, de son côté, les réponses aux questions posées.

⁹⁷ Extraits du rapport du Sénat du 17 avril 2014 : « toutefois, les difficultés auxquelles ils sont confrontés sont, au moins pour partie, de leur fait. Il en va ainsi de leurs bases de données, souvent incomplètes ou erronées, qui les empêchent de consulter avec efficacité le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) pour s'informer du décès éventuel d'un assuré [...]. Il a ainsi été expliqué à votre rapporteur que le transfert de certaines bases de données d'une compagnie à une autre ou d'un système informatique à un autre avait été effectué sans reprise des dates de naissances, les champs correspondants ayant ensuite été complétés par des données fictives. Or sans date de naissance, il peut s'avérer impossible de retrouver la personne recherchée parmi des dizaines voir des centaines d'homonymes. En outre, sur de nombreux contrats, souvent anciens, figure le seul nom marital de l'assurée ou de la bénéficiaire, alors que le RNIPP ne comporte que les noms patronymiques.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

De façon générale, le projet est parfaitement fidèle à l'analyse que la Caisse des Dépôts fait de ce projet et de la solution dégagée par la loi du 13 juin 2014. Il m'apparaît néanmoins nécessaire d'attirer votre attention sur certains éléments, à la lumière de l'implication de la Caisse des Dépôts dans la préparation de la mise en œuvre opérationnelle de la loi.

En préalable, je tiens à souligner que la mission nouvelle que le législateur a entendu nous confier, suivant en cela les recommandations de la Cour des comptes, s'inscrit dans la logique des missions qui lui ont été assignées depuis sa création en 1816, à savoir la conservation de fonds privés nécessitant une protection particulière.

En l'espèce, la Caisse des Dépôts s'est rapidement organisée pour que la mise en œuvre de la loi puisse se faire dans les meilleurs délais. Dès le mois de septembre 2014, nous avons ainsi constitué une équipe projet pluridisciplinaire. Elle est en relation étroite avec les parties prenantes à ce projet et notamment avec les acteurs de la banque et de l'assurance, aux premiers rangs desquels leurs fédérations respectives. Les premiers recensements effectués par ces acteurs et transmis à la Caisse des Dépôts montrent qu'ils entendent engager une opération de restitution d'ampleur, mais à ce stade l'estimation des fonds qui seraient transférés à la Caisse des Dépôts représenterait moins de la moitié du montant total des fonds en déshérence évalué de manière préliminaire par la Cour des comptes.

Au plan opérationnel, la Caisse a engagé un travail de conception et de mise en place d'un dispositif de conservation et de restitution, sur la base de l'adaptation de systèmes d'information existants, ainsi que la création d'un site Internet entièrement nouveau ouvert aux consultations du grand public pour répondre à l'obligation de publicité appropriée posée par la loi. Ce site conjuguera deux impératifs : une forte ouverture pour permettre au plus grand nombre d'avoir connaissance de droits éventuels, et une forte sécurisation pour assurer la protection des données à caractère privé dont la Caisse des Dépôts sera détentrice. Ce site sera pleinement opérant à la fin de l'année 2016, lorsque, conformément à la loi, tous les versements du stock d'avoirs inactifs antérieurs au 1^{er} janvier 2016 auront été effectués dans le courant du deuxième semestre.

Nous souhaitons que le site soit d'un usage pratique, orientant au mieux les personnes dans leur parcours. Pour atteindre cet objectif, il

conviendra de veiller à la coordination des acteurs au lancement de cette opération, notamment en termes de communication. Le législateur a voulu le dispositif simple et transparent ; nous devons veiller à respecter ces objectifs dans sa déclinaison concrète.

Pour ce faire, il est déterminant que tant les établissements d'origine que la Caisse des Dépôts puissent rapidement disposer d'un cadre réglementaire stabilisé de manière à poursuivre les travaux informatiques et opérationnels déjà engagés. J'appelle votre attention sur ce point : des délais allongés dans la publication des textes d'application pourraient avoir un impact sur la mise en œuvre opérationnelle de la loi, que nous souhaitons exemplaire. Les textes d'application devront par exemple fixer les modalités de transfert des avoirs à la Caisse des Dépôts. À notre sens, une transmission trimestrielle serait suffisante mais nous n'avons pas encore de clarification définitive à ce sujet.

Dans son projet, la Cour des comptes insiste également sur la qualité des informations transmises à la Caisse des Dépôts par les établissements d'origine, lors du transfert des avoirs, mais aussi dans la suite, au moment des restitutions éventuelles. Nous partageons tout à fait ce point de vue ; selon nous, les textes d'application devraient notamment préciser comment les assureurs prendront en charge, à la demande de la Caisse des Dépôts, le calcul de la fiscalité, lequel constitue un renseignement nécessaire à la restitution des fonds, comme le législateur l'a indiqué.

La Cour souligne enfin à raison dévolu aux notaires, en particulier lors du règlement, des successions. Il s'agirait en quelque sorte d'un rôle de prévention, en amont. À mon sens, leur rôle et leur expertise seront également importants en aval, dans la production de pièces justificatives à l'appui des demandes en restitution, ainsi que dans les opérations de répartition et de distribution aux bénéficiaires éventuels.

J'espère que ces éléments complémentaires permettront d'enrichir la réflexion collective et contribueront à la réussite de ce projet ambitieux et mobilisateur.

2

Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé

PRÉSENTATION

Le chômage partiel permet aux entreprises confrontées à des difficultés passagères de nature économique, technique, ou faisant suite à une catastrophe naturelle, de réduire ou de suspendre l'activité de tout ou partie de leurs salariés pendant une durée déterminée. Il vise à préserver l'emploi, mais aussi la capacité des entreprises à reprendre ultérieurement leur activité en maintenant en leur sein les compétences nécessaires.

Dans son rapport public annuel de 2011, puis dans un rapport public de janvier 2013⁹⁸, la Cour a constaté un recours insuffisant à ce dispositif ancien et tombé en désuétude, en dépit de réformes menées dans l'urgence à la fin de 2008. Les données recueillies par l'OCDE montrent ainsi que dans d'autres pays européens, notamment en Allemagne, un recours plus important au chômage partiel a permis de limiter davantage les licenciements économiques pendant les périodes de baisse d'activité, en dépit d'une dégradation parfois plus prononcée du produit intérieur brut.

Comme l'illustre le rapport de la Cour de 2013, cette situation s'explique notamment par une préférence française pour la flexibilité externe à l'entreprise – autrement dit la contraction de l'emploi –, alors que d'autres pays européens, en particulier l'Allemagne, privilégient de longue date, grâce au dialogue social, les dispositifs de flexibilité interne, en jouant notamment sur le temps de travail.

À la suite de ces constats, la Cour a formulé en 2013 deux recommandations :

- *fusionner les deux dispositifs de l'activité partielle de longue durée (APLD) et du chômage partiel dit « classique » ;*

⁹⁸ Cour des comptes. Rapport public thématique : *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*. La Documentation française, janvier 2013, 170 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- *réexaminer la pertinence de l'équilibre économique du système français de chômage partiel, plus favorable pour les salariés et moins incitatif pour les entreprises que dans d'autres pays.*

Dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a mis en œuvre une simplification et un rééquilibrage du chômage partiel. Ces évolutions sont conformes aux recommandations émises par la Cour et par l'inspection générale des affaires sociales notamment⁹⁹. Elles s'inscrivent dans une série de mesures visant à permettre aux entreprises de mieux s'adapter aux mutations économiques et à inciter celles-ci à privilégier les dispositifs de flexibilité interne.

La levée des freins réglementaires et l'amélioration de l'attractivité financière du dispositif ne suffisent cependant pas, à elles seules, à développer le recours au chômage partiel, dénommé « activité partielle » depuis le 1^{er} juillet 2013 : c'est aussi par le rôle de conseil aux entreprises assigné aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) que les pouvoirs publics entendent aider à faire évoluer la gestion des périodes de sous-activité conjoncturelle dans les entreprises, notamment dans les PME.

De 2008 à 2012, de nombreux ajustements ont été apportés au régime du chômage partiel, rendant le recours à cet outil particulièrement complexe (I).

La loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a renforcé le caractère incitatif de cet instrument et en a simplifié l'usage (II).

Il reste aujourd'hui à faire connaître ce dispositif rénové et à en évaluer les premiers effets (III).

⁹⁹ Cf. *Évaluation du système français d'activité partielle dans la perspective d'une simplification de son circuit administratif et financier*, Inspection générale des affaires sociales, juin 2012.

I - Un dispositif ancien et devenu complexe

A - Un dispositif tombé en désuétude

Mis en place en France dès 1919, le chômage partiel était devenu résiduel avant la crise de 2008. L'allocation de base du chômage partiel classique – dite « allocation spécifique » –, qui était versée par l'État aux employeurs pour compenser une partie du coût du maintien de la rémunération des salariés en chômage partiel, n'avait pas été revalorisée depuis 2000 (passant ainsi de 35 % du SMIC en 2000 à 27 % en 2007). De même, le montant minimal des indemnités versées par l'employeur aux salariés au titre du maintien, partiel, de leur rémunération était resté inchangé depuis 1993 et tombé à un niveau inférieur à 50 % du SMIC horaire brut.

Le chômage partiel était donc tombé en désuétude en France jusqu'à la crise de 2008. La dégradation rapide de la conjoncture économique a alors conduit l'État et les partenaires sociaux à adapter dans l'urgence ce dispositif pour tenter d'en faire un outil de sauvegarde de l'emploi dans les entreprises.

B - Des modifications successives apportées dans l'urgence

Après la revalorisation des indemnités versées aux salariés, l'augmentation du contingent maximal d'heures chômées par salarié et de la durée consécutive de mise en chômage partiel, décidées fin 2008, le dispositif a connu une évolution plus substantielle en 2009 avec la mise en place d'un dispositif conventionnel : l'activité partielle de longue

durée (APLD), faisant intervenir un financement par l'Unédic à la suite de la revalorisation de la contribution de l'État¹⁰⁰.

Les allocations ne sont cependant pas adossées au régime d'assurance chômage et font l'objet de financements propres. Elles sont versées par l'État aux employeurs, qui préfinancent les indemnités de chômage partiel versées aux salariés. Ces indemnités, qui n'ont pas le caractère de salaires, ne sont soumises ni à cotisations patronales, ni à cotisations salariales, mais seulement à la CSG et à la CRDS à taux réduit.

Depuis 2009 et jusqu'à la réforme intervenue en 2013, le dispositif reposait sur :

- le chômage partiel classique, constitué d'une « allocation spécifique » financée par l'État, d'« allocations conventionnelles » et, le cas échéant, d'une « allocation complémentaire », à la charge de l'employeur, visant à garantir au salarié une rémunération mensuelle minimum égale au SMIC mensuel net ; sur la base de conventions d'activité partielle¹⁰¹ conclues entre l'employeur et l'État, celui-ci pouvait prendre à sa charge tout ou partie des coûts liés aux allocations conventionnelles et complémentaires ;
- une « allocation d'activité partielle de longue durée » (APLD)¹⁰², destinée aux entreprises ayant conclu avec l'État une convention d'activité partielle de longue durée pour une durée pouvant aller

¹⁰⁰ Antérieurement à l'entrée en vigueur de l'APLD (décret du 29 avril 2009), l'assurance chômage est intervenue dans le financement des deux dispositifs d'activité partielle cités ci-dessous :

- dans le cadre du temps réduit indemnisé de longue durée (TRILD) issu de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 qui a pris fin avec la mise en place de l'APLD ; le TRILD était cofinancé par l'État, l'Unédic et les entreprises ;
- dans le cadre de l'article R. 5122-9 du code du travail, jusqu'à la loi du 14 juin 2013 ; à ce titre, sous réserve de conditions particulières et pendant 182 jours au plus, l'assurance chômage admettait au bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) les salariés en chômage partiel depuis au moins 42 jours sans qu'il y ait eu rupture de leur contrat de travail.

¹⁰¹ L'entreprise signataire d'une convention de chômage partiel s'engageait à conserver l'emploi des salariés concernés pendant une certaine durée, sous peine de devoir rembourser l'aide financière dans le cas contraire, et à leur proposer des formations pendant la période d'activité partielle, notamment dans le cadre du plan de formation, d'un congé individuel de formation (CIF) ou du droit individuel à la formation (DIF).

¹⁰² La convention signée entre l'État et l'Unédic en mai 2009 prévoyait que l'Unédic se substituait à l'État pour le financement de l'allocation au-delà de la 50^e heure. L'accord national interprofessionnel du 6 février 2012 a prévu un financement de l'APLD par l'Unédic dès la première heure à hauteur de 2,90 € par heure chômée.

jusqu'à un an. Des évolutions sont encore intervenues par la suite, dont les principales apparaissent dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : modifications du chômage partiel intervenues entre 2008 et 2012

Textes	Principales dispositions
2008	
Avenant du 15 décembre 2008 à l'ANI du 21 février 1968	Augmentation de l'indemnisation des salariés
Arrêté du 30 décembre 2008	Augmentation du contingent d'heures autorisées par an et par salarié
Décret du 22 décembre 2008	Augmentation de la durée maximale de mise en chômage partiel total (6 semaines consécutives)
2009	
Décret du 29 janvier 2009	Revalorisation du montant de l'allocation spécifique financée par l'État
Convention État-Unédic du 1 ^{er} mai 2009	Création de l'activité partielle de longue durée (APLD), cofinancée par l'État et l'Unédic, permettant de mieux indemniser les salariés et augmentant le montant des allocations versées aux employeurs, sous réserve de signature d'une convention d'APLD avec l'État
ANI du 8 juillet 2009 et arrêté du 31 décembre 2009	Augmentation du contingent d'heures porté à 1 000 heures par salarié et par an dans tous les secteurs (à partir du 1 ^{er} janvier 2010)
ANI du 2 octobre 2009	Prise en compte des périodes d'activité partielle pour le calcul des droits à congés payés.
2011	
	Transfert de la charge du paiement des allocations des DIRECCTE à l'agence de services et de paiement (ASP)
2012	
ANI du 13 janvier 2012	Mise en œuvre de tout type de formation pendant l'activité partielle et rémunération portée à 100 % pendant les périodes de formation Suppression de l'autorisation préalable en cas de dégradation forte et subite de l'activité
ANI du 6 février 2012	Financement exclusif de l'APLD par l'Unédic à compter de la première heure (participation fixée à 2,90 € par heure chômeuse).
Décrets du 7 et 28 février et du 9 mars 2012	Suppression du caractère préalable de la demande d'autorisation de mise en chômage partiel et obligation d'information des représentants du personnel Revalorisation d'un euro de l'allocation spécifique et de l'APLD financée par l'Unédic Elargissement du champ des formations éligibles
Décret du 19 novembre 2012	Rétablissement de l'autorisation préalable à l'attribution de l'allocation spécifique de chômage partiel

C - Un dispositif encore trop peu attractif

Les retouches successives qui ont été apportées se sont avérées insuffisantes pour faire adhérer plus largement les entreprises, notamment les PME, à ce dispositif.

Dans son rapport public thématique publié en janvier 2013, la Cour relevait, de ce fait, des « carences importantes dans l'organisation du dispositif (...) demeuré trop complexe et relativement peu incitatif pour les employeurs ». Elle observait que « le volume d'heures de chômage partiel utilisées en France reste moins élevé qu'à l'étranger et marque le pas à la fin 2011, alors que la situation économique ne le justifie pas ». Elle constatait enfin que « quatre années après l'éclatement de la crise, le dispositif français de chômage partiel n'a pas trouvé son équilibre », que « les freins à son utilisation subsistent », et que « cette faible réactivité est d'autant plus dommageable quand elle entrave l'efficacité d'un dispositif qui a pourtant fait ses preuves à l'étranger¹⁰³ et dont l'essentiel des effets est concentré sur l'industrie ».

Le chômage partiel en Allemagne

Financé par le régime d'assurance chômage, le dispositif allemand est très largement utilisé par les entreprises, y compris par les PME. Le poids de l'industrie dans l'économie allemande (20 % des emplois contre 13 % en France), ainsi que la souplesse apportée aux critères d'éligibilité au dispositif et, surtout, le consensus social établi en faveur de la flexibilité interne (notamment par la réduction du nombre moyen d'heures travaillées par salarié) expliquent un recours important outre-rhin au chômage partiel.

Le système y est nettement plus attractif pour les employeurs que pour les salariés. D'une part, l'indemnité perçue par les salariés représente 60 % du salaire net ; d'autre part, le dispositif légal laisse à la charge des employeurs un maximum de 15 % du coût de la rémunération antérieure (mais ce taux peut être relevé par des dispositions conventionnelles, qui sont fréquentes).

¹⁰³ Dans les *Perspectives 2010* consacrées au thème « *Sortir de la crise de l'emploi* », l'OCDE avait tenté d'estimer l'impact comparé des dispositifs en vigueur dans les pays européens : entre le début de la crise en 2008 et le troisième trimestre 2009, le dispositif français aurait permis de préserver 18 000 emplois contre plus de 360 000 en Belgique et près de 220 000 en Italie et en Allemagne.

II - Un dispositif rénové, plus simple et plus incitatif

À la suite de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi, la loi du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi a simplifié le dispositif français, rebaptisé « activité partielle », et l'a rendu plus souple pour tenir compte des contraintes rencontrées par les entreprises, sans remettre en cause fondamentalement le mécanisme des incitations financières publiques. Le nouveau dispositif est cofinancé par l'État et l'Unédic (respectivement 189 M€ et 57 M€ en 2013).

A - Une fusion des dispositifs antérieurs

La loi du 14 juin 2013 a fortement simplifié les dispositifs antérieurs en créant une seule allocation d'activité partielle versée à l'employeur, grâce à la fusion du chômage partiel classique et de l'APLD. Le montant de l'aide est désormais fixé sur celui de l'APLD, qui était le plus élevé, et les conditions d'accès ont été alignées sur celles du dispositif de base du chômage partiel, qui étaient les plus souples. En particulier, l'obligation de conventionnement¹⁰⁴ avec l'État pour bénéficier de l'APLD, qui a été intégrée dans la nouvelle allocation, a été supprimée. En revanche, l'obligation pour l'employeur de porter la rémunération du salarié au niveau du SMIC mensuel net a été maintenue.

B - Un cofinancement par l'Unédic pérennisé

Les modalités de financement fixées en 2012 ont été conservées.

¹⁰⁴ En contrepartie, l'employeur devait s'engager à proposer à chaque salarié un entretien individuel pour examiner les actions de formation ou de bilan de compétences à mettre en œuvre et à maintenir dans l'emploi les salariés concernés par la convention pour une durée au moins égale au double de la durée de la convention. À défaut, il devait rembourser les sommes perçues.

Tableau n° 2 : montant de l'allocation d'activité partielle par heure chômée

	Entreprises de plus de 250 salariés	Entreprises de 250 salariés et moins
Participation de l'État	4,33 €	4,84 €
Participation de l'Unédic	2,90 €	2,90 €
Montant total	7,23 €	7,74 €

Source : Cour des comptes

Le montant de l'allocation cofinancée par l'État et l'Unédic représente plus de 80 % du SMIC horaire brut (9,53 € au 1^{er} janvier 2014).

L'accroissement des montants à la charge de l'Unédic (57 M€ en 2013 contre 28 M€ l'année précédente) résulte de l'augmentation du nombre d'heures d'activité partielle prises en charge, sa participation demeurant forfaitaire par heure chômée.

Pour 2014 et 2015, la dépense prévisionnelle de l'État inscrite dans le projet de loi de finances s'élève à 120 M€. Si la prévision d'exécution pour 2014 (220 M€) est susceptible d'être couverte par les fonds de concours en provenance de l'Unédic, on observe un dépassement croissant des crédits votés en loi de finances initiale non couverts par les fonds de concours (près de 9 M€ en 2011, 34 M€ en 2012, 63 M€ en 2013).

Tableau n° 3 : coût direct des allocations de chômage partiel pour l'État et l'Unédic

En M€ (crédits de paiement)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Loi de finances initiale (PLF pour 2008 et 2015) ¹⁰⁵	21,3	298,5	61,5	40,0	30,0	70,0	120,0	120,0
Exécution budgétaire ¹⁰⁶	14,7	319,1	282,2	69,3	92,6	189,8	220,0	
dont fonds de concours (contribution Unédic)	-	35,0	39,7	20,4	28,5	56,9	140,0	

Source : Cour des comptes (d'après données direction du budget pour la prévision d'exécution 2014 et le total des fonds de concours mobilisables en 2014)

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la participation de l'Unédic n'est plus rattachée au budget de l'État par voie de fonds de concours, comme

¹⁰⁵ Dont, pour 2009, 258 M€ au titre du plan de relance de décembre 2008.

¹⁰⁶ Dont, pour 2010, 107,8 M€ au titre du plan de relance.

c'était le cas précédemment, mais est directement versée à l'Agence de services et de paiement (ASP), qui sert l'allocation d'activité partielle aux entreprises. Le 1^{er} novembre 2014, la nouvelle convention entre l'État et l'Unédic relative à l'activité partielle a été signée, alors même que la nouvelle allocation était entrée en vigueur dès le 1^{er} juillet 2013.

Au total, la réforme du régime juridique du chômage partiel a réellement simplifié et assoupli le dispositif, afin que les entreprises et les secteurs d'activité qui n'avaient pas habituellement recours au chômage partiel utilisent mieux cet outil de sauvegarde de l'emploi.

C - Un dispositif plus incitatif pour les employeurs

Dans son rapport public thématique de janvier 2013, la Cour avait mis en évidence, dans le cadre d'une comparaison avec l'Allemagne, le caractère relativement déséquilibré du dispositif français, qui apparaissait très incitatif pour les salariés, mais insuffisamment attractif pour les employeurs.

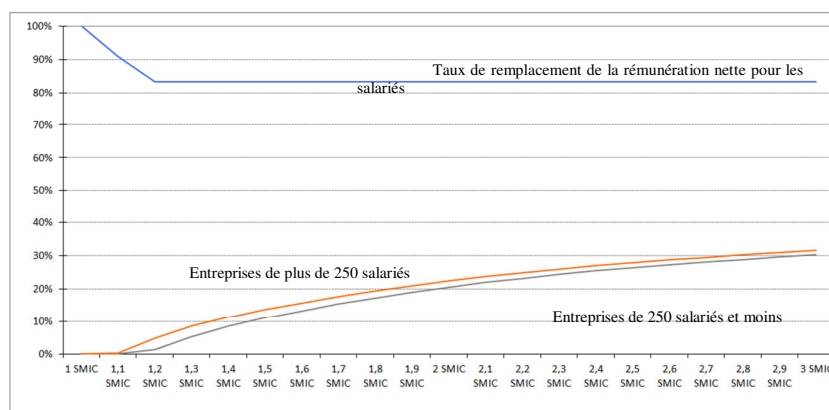
La loi du 14 juin 2013 a prolongé le rééquilibrage qui avait été amorcé en 2012 avec la revalorisation de l'allocation spécifique :

- d'une part, la rémunération des salariés¹⁰⁷ est désormais fixée à un niveau moindre que celui qui était antérieurement appliqué dans le cadre de l'APLD : elle représente 70 % de la rémunération brute antérieure (au lieu de 75 % précédemment), soit 82 % de la rémunération nette¹⁰⁸ (au lieu de 90 %). Afin d'inciter les salariés à solliciter ou à accepter des actions de formation, la rémunération nette est toutefois portée à 100 % pendant les stages de formation professionnelle ;
- d'autre part, la fusion des allocations a permis de supprimer les cas dans lesquels le reste à charge pour l'employeur apparaissait particulièrement élevé : hors dispositions conventionnelles éventuelles, ce reste à charge est désormais nul au niveau du SMIC et atteint au maximum 31 % du coût des heures chômées pour une rémunération égale à trois fois le SMIC.

¹⁰⁷ La rémunération nette des salariés ne peut être inférieure au SMIC net pendant les périodes de chômage partiel (cf. *supra*).

¹⁰⁸ Le taux de remplacement est calculé hors CSG, CRDS et toutes cotisations.

Graphique n° 1 : part du coût de la rémunération restant à la charge de l'employeur pour une heure chômée



Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Plusieurs raisons ont incité les pouvoirs publics à ne pas aller plus loin dans les incitations financières destinées aux entreprises :

- en premier lieu, l'absence d'évaluation permettant de mesurer l'impact des incitations financières et de les ajuster pour en renforcer l'efficacité et l'efficience (cf. *infra*) ;
- en second lieu, le constat de pratiques très divergentes selon les secteurs économiques et peu corrélées avec les incitations financières mises en œuvre : ainsi, si le secteur automobile a l'habitude de recourir à l'activité partielle – il représente environ le quart des heures de chômage partiel, sous-traitants compris –, tel n'est pas le cas d'autres secteurs en difficulté comme l'agro-alimentaire ou les transports, dans lesquels les rémunérations moyennes sont pourtant plus faibles et donc le reste à charge pour l'employeur également plus limité ;
- enfin, les pouvoirs publics estiment que le système français présente aujourd'hui, pour les employeurs, une attractivité financière comparable à celle du système allemand.

D - Un allègement des procédures administratives

L'autorisation préalable donnée par le préfet ou la DIRECCTE, qui avait été supprimée en 2012, a été rétablie¹⁰⁹, afin de redonner plus de sécurité aux entreprises : elles ne sont plus soumises au risque d'avoir à rembourser les aides, si l'administration considérait *a posteriori* que les critères d'éligibilité n'étaient pas remplis.

En revanche, les procédures administratives ont été simultanément allégées et dématérialisées par un décret du 26 juin 2013. Pour tenir compte de la difficulté de prévoir l'évolution de la charge d'activité, notamment pour les sous-traitants, la période pour laquelle peut être demandée une autorisation d'activité partielle a été portée à six mois renouvelables, le plafond antérieur de 1 000 heures par an et par salarié¹¹⁰ étant conservé¹¹¹.

Enfin, la nécessité d'un conventionnement a été supprimée pour bénéficier de la prise en charge par l'État la plus favorable, mais le principe d'une négociation avec la DIRECCTE de certains engagements a été maintenu à partir de la deuxième demande d'autorisation pour les entreprises qui formulent plusieurs demandes au cours d'une période de 36 mois. Ces engagements peuvent porter sur le maintien dans l'emploi des salariés concernés, des actions de formation, des actions en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ou des actions visant à rétablir la situation économique de l'entreprise.

III - Un dispositif à promouvoir et à évaluer

La réforme du 1^{er} juillet 2013 avait notamment pour objectifs de développer l'utilisation du chômage partiel par les PME et d'inciter les entreprises à utiliser les périodes chômées pour renforcer les compétences de leurs salariés. Il reste à construire une démarche d'évaluation pour apprécier le résultat de la réforme vis-à-vis des PME notamment et des salariés.

¹⁰⁹ L'autorisation est tacitement accordée en cas d'absence de réponse dans les 15 jours.

¹¹⁰ Par exception, une dérogation peut être accordée par les ministres chargés du budget et du travail.

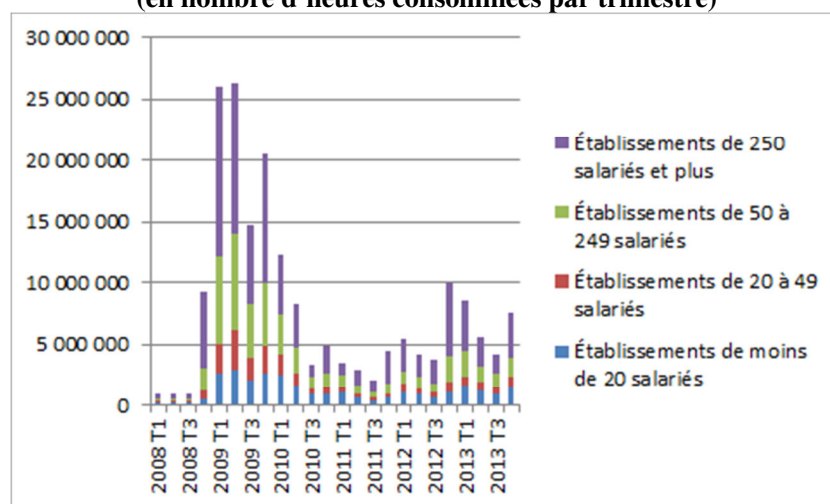
¹¹¹ Actuellement, en l'absence de données nominatives, il n'existe pas de données statistiques sur le respect de ce plafond.

A - Un dispositif insuffisamment utilisé par les PME

1 - Une diffusion inégale en fonction du secteur économique et de la taille de l'entreprise

Le chômage partiel est traditionnellement davantage utilisé en période de crise par les grandes entreprises du secteur industriel (automobile, sous-traitance comprise, et métallurgie notamment).

**Graphique n° 2 : évolution du recours au chômage partiel selon la taille de l'entreprise
(en nombre d'heures consommées par trimestre)**

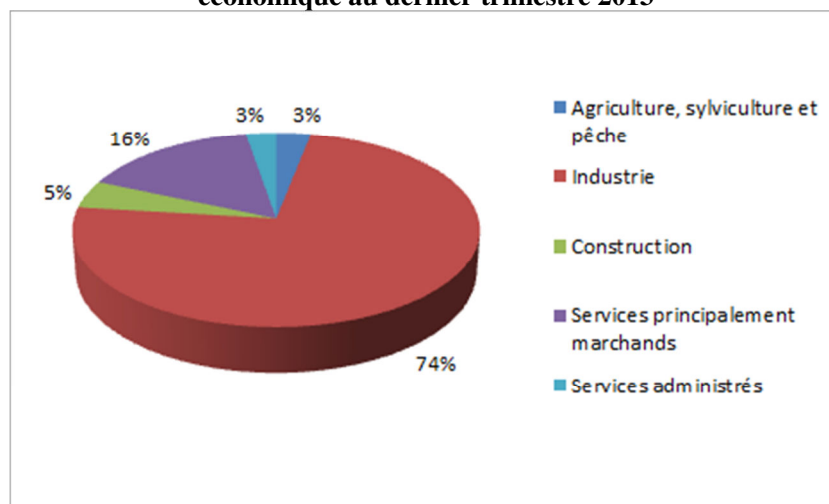


Source : DGEFP- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) (données brutes)

Ainsi, en 2012, les établissements d'au moins 250 salariés appartenant au secteur industriel ont représenté 45 % des heures consommées d'activité partielle pour 5 % du total des heures rémunérées des salariés du secteur privé.

Fin 2013, le secteur de l'industrie représentait encore près des trois quarts des heures effectivement chômées (cf. graphique n° 3).

Graphique n° 3 : répartition des heures chômées par secteur économique au dernier trimestre 2013



Source : DGEFP-DARES (données brutes)

Au sein des petites entreprises, la présence moins importante de spécialistes de la gestion des ressources humaines et une capacité parfois limitée d'anticipation des fluctuations de l'activité, notamment chez les sous-traitants, peuvent constituer des obstacles à l'utilisation de l'activité partielle.

En outre, la levée de freins réglementaires et l'amélioration des incitations financières ne semblent pas suffire, à elles seules, à infléchir significativement la pratique des entreprises qui ne recourent pas habituellement à l'activité partielle en période de sous-activité conjoncturelle, et qui peuvent préférer recourir à des instruments de flexibilité externe (non renouvellement de contrats de courte durée ou de missions d'intérim, voire licenciements). Ainsi, certaines entreprises sont réticentes à l'idée de négocier avec les services de l'État des engagements en matière de maintien de l'emploi, d'actions de formation ou de mesures de redressement de la situation économique de l'entreprise, lorsqu'elles ont recours à l'activité partielle plus d'une fois dans un délai de 36 mois.

Certaines entreprises peuvent également craindre que la révélation de leurs difficultés par le recours à l'activité partielle ne fragilise leurs relations avec leurs partenaires commerciaux et bancaires, ainsi que le dialogue social interne. L'absence de traitement approprié de la situation de sous-activité peut alors conduire à une dégradation irréversible de la

situation de l'entreprise ou de l'établissement et à la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi.

2 - Des actions de promotion notamment en direction des PME

La simplification du dispositif et l'amélioration des incitations financières ont été accompagnées d'un plan de communication élaboré par les pouvoirs publics pour promouvoir l'activité partielle auprès des entreprises qui n'avaient pas l'habitude d'y recourir.

Au niveau national, des actions ont été menées dans deux directions : la mise en place sur internet d'un simulateur en ligne permettant de calculer le reste à charge pour les employeurs, d'une part, et la sensibilisation de différents réseaux professionnels en contact avec les entreprises – organisations patronales, experts-comptables, organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA¹¹²) par exemple –, d'autre part.

Au niveau local, dans le cadre du rôle d'appui aux entreprises que leur confère la loi du 14 juin 2013, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont été mobilisées pour faire connaître l'activité partielle aux petites entreprises et incitées à formuler des recommandations sur la façon la plus adaptée de faire face aux difficultés spécifiques que rencontre une entreprise. Des actions de formation à destination des personnels des services déconcentrés sont prévues à cet effet pour 2015.

B - Des actions de formation des salariés à encourager

L'un des objectifs poursuivis par la réforme est la mise à profit des périodes de chômage partiel pour développer les compétences des salariés, soit au sein de leur entreprise, soit dans la perspective d'un parcours professionnel hors de l'entreprise.

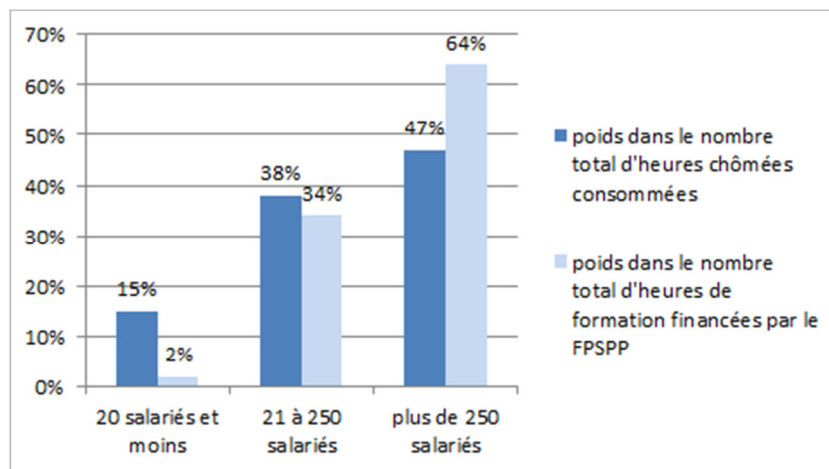
¹¹² Les OPCA sont chargés de la collecte des contributions des entreprises au financement de la formation professionnelle.

1 - Une période propice à la formation des salariés

Le développement de la formation pendant les périodes d'activité partielle se heurte à différents obstacles et, en particulier, la difficulté pour les entreprises de planifier le chômage partiel qui couvre parfois de courtes périodes (3 mois et demi en moyenne) et de la coordonner avec des formations dont l'organisation est souvent rigide.

Les formations suivies en période d'activité partielle sont le plus souvent des formations courtes d'adaptation au poste de travail, visant à renforcer la compétitivité des entreprises, et non des formations utilisables pour la sécurisation du parcours professionnel des salariés. Elles sont fréquemment le fait de grandes entreprises, comme l'a montré une étude commandée en 2012 par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour la période 2009-2011 (cf. graphique n° 4).

Graphique n° 4 : répartition du nombre d'heures de formation financées par le FPSPP en fonction de la taille des entreprises



Source : FPSPP

En complément des appels à projet financés par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels pour inciter les organismes paritaires collecteurs agréés à financer davantage de formations liées aux périodes d'activité partielle, des améliorations pourraient être apportées en introduisant davantage de souplesse et de réactivité dans leur organisation.

2 - Des mesures incitatives

Les DIRECCTE ont été invitées à rapprocher les entreprises concernées et les organismes paritaires collecteurs agréés pour mieux définir les besoins de formation pendant les périodes d'activité partielle. Un des enjeux essentiels de l'amélioration du dispositif est en effet d'adapter et de développer l'offre de formation proposée par ces organismes, notamment en direction des PME.

En outre, la loi du 14 juin 2013 a élargi le champ des formations éligibles : toutes les actions inscrites dans le plan de formation de l'entreprise peuvent désormais être mises en œuvre dans le cadre de l'activité partielle, y compris celles qui sont habituellement réalisées pendant le temps de travail.

C - Une évaluation à améliorer

La création du dispositif de l'activité partielle est encore trop récente pour apprécier l'impact de la réforme sur le comportement des entreprises, notamment sur le volume d'heures consommées¹¹³. On constate cependant que l'augmentation constatée du nombre d'heures autorisées – de l'ordre de 20 % – depuis la réforme tient pour partie à une augmentation du nombre d'entreprises concernées¹¹⁴. L'analyse des heures autorisées depuis la réforme tend également à montrer une certaine diversification du recours au chômage partiel : le poids du secteur industriel est en diminution de cinq points et la part des entreprises de moins de 50 salariés augmente de trois points.

1 - Des outils de suivi en cours d'adaptation

La réforme du régime de l'activité partielle s'est accompagnée d'une refonte des outils de suivi avec la mise en place d'un extranet auquel ont accès l'ensemble des services de l'État, l'Unédic et les entreprises concernées depuis le 1^{er} octobre 2014.

¹¹³ Par prudence, les entreprises peuvent demander des autorisations de recours au chômage partiel au-delà des heures qui seront réellement consommées.

¹¹⁴ 14 700 entreprises ont obtenues une autorisation de recours à l'activité partielle entre le 1^{er} juillet 2013 et le 30 mai 2014, contre 12 600 entre le 1^{er} juillet 2012 et le 30 mai 2013.

Cet outil devrait permettre un suivi au niveau national plus précis que celui qui est actuellement réalisé par les services du ministère chargé de l'emploi.

2 - Une démarche d'évaluation à construire

La réforme du régime de l'activité partielle de 2013 s'est appuyée sur plusieurs travaux, dont un rapport réalisé en 2012 par l'inspection générale des affaires sociales, centré sur les obstacles administratifs et réglementaires et sur les circuits financiers, une enquête menée par l'ASP en 2013 auprès d'un panel d'entreprises pour apprécier l'adéquation du dispositif aux besoins des entreprises, une évaluation des appels à projet du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels réalisée par un consultant extérieur en 2012, et une étude comparative avec l'Allemagne menée par la direction générale du Trésor (2012). Pour autant, faute de données adéquates, aucune évaluation externe rigoureuse de l'effet du dispositif en matière de sauvegarde de l'emploi n'a encore été réalisée en France.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le chômage partiel a fait ses preuves à l'étranger comme outil efficace d'une politique de maintien de l'emploi. Après de multiples ajustements, la réforme introduite par la loi du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi a simplifié le dispositif français afin d'en supprimer la complexité, d'en assurer une meilleure lisibilité, et d'en garantir une plus grande stabilité pour les entreprises. Il s'agit d'inciter les entreprises, et notamment les PME, à recourir davantage aux dispositifs de flexibilité interne à l'entreprise, et de mettre à profit les périodes de chômage partiel pour former les salariés.

Pour autant, la stabilisation de ce dispositif et la rénovation des outils de suivi doivent maintenant inciter les pouvoirs publics à engager une évaluation plus précise des effets de l'activité partielle. Celle-ci est en effet indispensable pour s'assurer du bon calibrage des incitations financières et pour vérifier que l'activité partielle remplit son rôle de façon efficace et efficiente en période de crise conjoncturelle.

La Cour formule donc à l'État la recommandation suivante :

- 1. se doter des outils permettant de mesurer l'impact du dispositif sur deux points :*
 - la mise à profit des périodes de chômage partiel pour améliorer l'adaptation des salariés au poste de travail, et la sécurisation de leurs parcours professionnels ;*
 - le maintien durable des salariés concernés dans leur emploi.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	172
Réponse du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	173
Réponse de la présidente de l'Unédic	176

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous partageons votre satisfaction quant aux améliorations apportées par la réforme du dispositif opérée par la loi du 14 juin 2013, à la suite de l'Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013. En effet, la réforme du dispositif d'activité partielle s'est traduite par la fusion des deux dispositifs existant, l'allègement des procédures administratives et la dématérialisation des échanges avec les entreprises, conduisant à un dispositif plus lisible, plus simple et plus incitatif, en cohérence avec les recommandations déjà formulées par la Cour en 2011 et en 2013.

Par ailleurs, nous partageons vos remarques concernant l'efficacité de ce type de dispositif en termes de maintien de l'emploi, comme l'exemple de l'Allemagne le démontre, ce qui a justifié les efforts déployés afin de rendre ce dispositif plus attractif en France.

En outre, nous ne pouvons que partager les remarques de la Cour sur l'importance du suivi de la mise en place de ce dispositif récemment remodelé. Nous tenons à souligner à ce titre qu'un travail significatif d'amélioration des outils techniques est actuellement en cours et se poursuivra jusqu'en 2015, afin de permettre à la fois une utilisation ergonomique des outils à disposition des usagers et une mesure de l'impact réel de la réforme de l'activité partielle.

Ainsi, l'État dispose, pour financer les dépenses d'activité partielle, non seulement des dotations de la LFI (120 M en 2014) mais aussi des ressources disponibles sont suffisantes pour financer la dépense prise en charge : selon les dernières prévisions de dépenses au titre de l'activité partielle, la LFI pour 2014 (i.e. 120 M) ne sera pas dépassée et devrait même permettre de dégager une marge de manœuvre par rapport aux dépenses effectives à la charge de l'État, comme le souligne la Cour dans son rapport. Cette dernière permettra d'absorber la dynamique potentielle des dépenses en 2015, dont il convient toutefois de souligner le caractère sur une année, tout en maintenant constante la dotation budgétaire cette année-là par rapport à 2014.

Cette mécanique devait évoluer en 2014, l'Unedic assurant directement le financement auprès de l'ASP des charges qui lui sont imputables. Toutefois, pour des raisons techniques, il n'a pas été possible d'effectuer cette bascule des canaux de financement de l'Unedic vers l'ASP. Cette bascule sera effective au 1^{er} janvier 2015.

Enfin, nous tenons à vous préciser que la nouvelle convention entre l'État et l'Unedic relative à l'activité partielle a été signée le 1^{er} novembre 2014.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL**

L'activité partielle est un dispositif qui offre une alternative aux suppressions d'emplois pour les entreprises qui rencontrent des difficultés les contraignant à réduire temporairement leur activité. Elle permet à la fois de sécuriser l'emploi des salariés et de préserver les compétences au sein des entreprises et constitue donc un levier de sécurisation de l'emploi, mais également de compétitivité pour les entreprises.

Comme la Cour le souligne, la réforme engagée dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 et de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi l'ayant transposé, a permis :

- d'une part, de simplifier le cadre juridique de l'activité partielle pour en faire un outil plus efficace de prévention des licenciements et rendre son accès plus simple pour les employeurs ;*
- et, d'autre part, de le rendre plus attractif financièrement pour les entreprises comme pour leurs salariés auxquels elle assure un niveau d'indemnisation élevé et facilite la mise à profit de ces périodes d'inactivité pour se former afin de renforcer en tant que de besoin leurs qualifications.*

Même s'il est encore aujourd'hui trop tôt pour établir un bilan consolidé de cette réforme, on peut notamment se féliciter de la plus grande diversité des secteurs ayant recours à l'activité partielle, du poids croissant des TPE et PME dans le recours au dispositif, mais également de l'allongement des périodes d'autorisation afin de faciliter la planification du recours à l'activité partielle et l'organisation d'actions de formation pendant ces périodes.

Je partage pleinement les observations formulées par la Cour sur la nécessité de mieux faire connaître le dispositif et de poursuivre l'accompagnement des entreprises, afin de les inciter à recourir davantage au dispositif, notamment celles le mobilisant encore trop peu au regard des difficultés de leur secteur d'activité, ainsi que ses recommandations sur l'évaluation de l'impact du dispositif. Je considère,

en effet, qu'aujourd'hui, la France dispose d'un dispositif parmi les plus attractifs d'Europe et qu'il est nécessaire désormais d'en faire la promotion auprès des entreprises et de les accompagner dans la mobilisation d'un dispositif auquel elle hésite parfois à recourir.

Plan d'action 2015 pour une meilleure mobilisation de l'activité partielle et son évaluation :

Meilleure mobilisation de l'activité partielle

Même si je partage les observations de la Cour sur les freins que rencontrent encore notamment les TPE pour recourir au dispositif (méconnaissance d'outils de GRH, difficultés à anticiper l'activité), des avancées sensibles sont d'ores et déjà constatées quant à l'objectif d'amélioration du recours à la mesure par les TPE/PME défini dans le cadre de la loi de sécurisation de l'emploi.

Pour lever ces derniers freins, il est essentiel de mieux communiquer sur le dispositif et de permettre aux Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de jouer leur rôle essentiel d'accompagnement des entreprises. Il ne s'agit pas pour l'État de se limiter à une promotion du dispositif auprès des entreprises, mais de les accompagner individuellement dans la mobilisation du dispositif en leur montrant comment elles peuvent le mobiliser compte tenu de leur situation.

La récente dématérialisation du dispositif va permettre d'avancer sur ces deux points.

Mise en œuvre le 1^{er} octobre 2014, la dématérialisation complète du dispositif a été l'occasion d'une nouvelle campagne de communication auprès des employeurs tant au niveau central qu'au niveau décentralisé, avec la mise à disposition d'un kit de communication complet (communiqué de presse, messages internet, diaporama de présentation, logo type, etc.).

La réforme du dispositif et les simplifications qu'elle a induites étant encore récentes les efforts de communication seront poursuivis tout au long de l'année 2015.

Par ailleurs, la dématérialisation allège la gestion du dispositif par les services instructeurs des DIRECCTE (fin de la saisie manuelle des données, fin des envois postaux, etc.) et leur permettra donc de consacrer davantage de temps au conseil et à l'accompagnement des entreprises.

Cet accompagnement est non seulement nécessaire pour la mise en œuvre concrète de l'activité partielle au sein de l'entreprise, mais également pour favoriser la mise en place d'engagements susceptibles d'aider l'entreprise à surmonter les difficultés qu'elle rencontre. Ainsi, il s'agira pour les services d'aider l'entreprise à mobiliser l'ensemble des outils à sa disposition en parallèle du recours à l'activité partielle et notamment d'améliorer le recours à la formation pendant les heures chômées. Des partenariats locaux pourront être renforcés avec les OPCA en vue de développer des offres de formation adaptées au recours à l'activité partielle notamment dans les TPE.

L'enjeu de l'évaluation du dispositif

Le nouvel extranet ainsi que les outils de suivi qui sont en cours de développement vont permettre de mieux piloter le dispositif mais également de disposer de données fiabilisées et ciblées pour une évaluation plus globale.

Par ailleurs, la mise en œuvre de groupes de travail sur les engagements des entreprises et la mise en œuvre de formations permettra également d'établir des premiers diagnostics.

Enfin, il pourra être envisagé d'effectuer un croisement des données anonymisées liées à l'activité partielle avec celles liées à l'indemnisation des demandeurs d'emploi et aux licenciements dans le cadre des plans de sauvegarde de l'emploi.

Cependant, compte tenu de la multiplicité des raisons conduisant les entreprises à recourir ou non à l'activité partielle (conjoncture, caractéristiques des secteurs d'activité et des entreprises, spécificités des stratégies de gestion et des relations sociales, etc.), il sera difficile de tirer des conclusions fermes quant à l'impact de l'activité partielle en termes de sauvegarde de l'emploi.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNÉDIC

Nous prenons acte et sommes en accord avec les conclusions et recommandations de la Cour sur l'importance d'évaluer les impacts de ce dispositif en termes de :

- sécurisation des parcours professionnels, par les formations dispensées durant l'activité partielle,*
- maintien durable dans l'emploi des salariés concernés.*

De même, nous rappelons partager pleinement l'importance de promouvoir le dispositif d'activité partielle plus particulièrement auprès des petites et moyennes entreprises.

Chapitre III

La Cour insiste

1. La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires
2. Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète
3. La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre
4. L'Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche : une remise en ordre inachevée
5. Le chantier de Jussieu et la conduite des grandes opérations immobilières des universités franciliennes : des enseignements à tirer
6. La société « Château de Versailles Spectacles » : des progrès à consolider
7. Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères en région parisienne : un bilan insatisfaisant

1

La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires

PRÉSENTATION

En 2013, 16 662 chercheurs statutaires sont en activité dans les huit établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)¹¹⁵, contre 17 005 en 2006, pour une masse salariale de 1,67 Md€. S'y ajoutent près de 4 300 chercheurs contractuels, hors doctorants. Le CNRS concentre à lui seul les deux tiers de l'effectif.

La recherche publique en France est attractive et largement internationalisée : au 31 décembre 2012, plus de 2 200 chercheurs permanents, soit près de 14 %, étaient de nationalité étrangère pour les seuls CNRS, INSERM, INRA et IRD. En 2012, la France se situe au 6^e rang mondial des publications scientifiques, avec 3,6 % de celles-ci¹¹⁶, un indice d'impact des publications¹¹⁷ en hausse régulière (passant de 0,91 en 1993 à 1,10 en 2012) et le plus fort taux de collaboration internationale (plus de 48 % des publications associant au moins un laboratoire à l'étranger). Enfin, depuis 2002, le prix Nobel a été attribué à sept chercheurs français et la médaille Fields à cinq d'entre eux.

¹¹⁵ Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), Institut national des études démographiques (INED), Institut national de la recherche agronomique (INRA), Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), Institut national de recherche en informatique et automatique (INRIA), Institut de recherche pour le développement (IRD), Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA).

¹¹⁶ Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France*, n° 7, mars 2014.

¹¹⁷ Rapport entre la part de la France dans les citations sur une période de deux ans et sa part mondiale de publications.

À la suite des travaux qu'elle a conduits depuis 2003 sur la recherche publique¹¹⁸, la Cour revient sur les enjeux de la gestion des carrières de chercheurs. Elle avait relevé notamment une insuffisante traduction des priorités nationales dans la gestion prévisionnelle des emplois scientifiques, l'absence de prise en compte des responsabilités et de la performance dans le déroulement de carrière, une faible mobilité des chercheurs, une évaluation individuelle sans réel impact sur la rémunération ainsi que, plus récemment, les problèmes soulevés par le recours croissant aux chercheurs contractuels.

L'enquête de suivi réalisée sur les exercices 2006 à 2013 a porté sur la gestion des corps de chercheurs (chargés de recherche et directeurs de recherche) des huit EPST.

Les mesures récentes ont permis d'améliorer les conditions d'accueil des post-doctorants (I) mais le recrutement des chercheurs statutaires est toujours déconnecté des priorités stratégiques nationales (II). Elles n'ont eu qu'un faible impact sur le déroulement de carrière des chercheurs (III) et ont produit des résultats contrastés sur leur rémunération (IV).

I - Une amélioration de l'accueil des jeunes chercheurs

Dans son rapport de 2003 sur la gestion des personnels des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), la Cour avait relevé la faiblesse de l'effectif de post-doctorants¹¹⁹ au sein des laboratoires français, alors même que leur rôle était particulièrement important au sein des laboratoires étrangers. Elle considérait que les difficultés que rencontraient les EPST pour accueillir ces personnels

¹¹⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le financement public de la recherche, un enjeu national*. La Documentation française, juin 2013, 283 p. ; Cour des comptes, *Référé, Les risques liés à la gestion des personnels contractuels dans la recherche publique*, 1^{er} août 2012, 6 p., disponibles sur www.ccomptes.fr et Cour des comptes, *Rapport de synthèse sur la gestion des personnels dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique (période 1996-2003)*, demandé par la commission des finances du Sénat, octobre 2003, 49 p., disponible sur www.senat.fr

¹¹⁹ Post-doctorant : chercheur, titulaire d'un doctorat, qui n'a pas obtenu de poste statutaire dans une université ou un organisme de recherche.

amenaient les laboratoires à se priver d'un potentiel intellectuel essentiel pour la production scientifique.

Par ailleurs, elle relevait que les informations des EPST sur cette population étaient parcellaires. La plupart des post-doctorants actifs au sein des laboratoires n'étaient pas recensés, car ils bénéficiaient de bourses ou d'allocations provenant de financements externes ne transitant pas par le budget de l'établissement. Le CNRS, par exemple, en comptabilisait seulement 80 en 2000 pour 11 409 chercheurs titulaires.

A - Une augmentation du nombre des post-doctorants

Les réformes successives ont clarifié la situation juridique des jeunes chercheurs.

À partir de 2003, les EPST ont été autorisés à recruter des post-doctorants en contrat à durée déterminée sur subvention d'État, puis sur « ressources propres »¹²⁰.

À partir de 2006, le développement du financement de la recherche sur projet a permis d'accroître les capacités de financement de jeunes chercheurs contractuels, notamment des post-doctorants.

En 2009, la création du contrat doctoral a homogénéisé le statut juridique, la rémunération de base et les droits des doctorants, en se substituant aux multiples dispositifs existants et en mettant fin, notamment, aux libéralités dont ils pouvaient disposer.

L'ensemble de ces facteurs explique la forte croissance des effectifs de chercheurs contractuels dans les EPST (+ 22 % entre 2008 et 2013). Alors qu'ils représentaient en moyenne un chercheur sur cinq en 2006, leur part, doctorants compris, atteint un sur trois en 2013, soit un effectif de 7 800 contractuels.

¹²⁰ Sont considérés comme ressources propres les contrats de recherche obtenus auprès de financeurs publics ou privés (contrats de l'Agence nationale de la recherche, contrats européens, projets des investissements d'avenir, contrats industriels notamment).

B - Des postes statutaires en nombre limité

En 2013, les postes de chargés de recherche ouverts par les EPST (461) étaient en nombre neuf fois inférieur à ceux de chercheurs contractuels (hors doctorants) rémunérés par ces EPST (4 274). Ces établissements ne pourront donc pas recruter l'ensemble du personnel engagé dans une carrière de chercheur en leur sein.

Certains EPST, comme l'INRIA, l'INSERM et l'IFSTTAR, mènent des études de suivi du devenir des jeunes chercheurs formés et employés dans l'établissement. Leur situation et leurs perspectives ne sont pas identiques selon les disciplines. Les études menées par l'INRIA montrent ainsi que ses jeunes chercheurs ne rencontrent pas de difficultés d'insertion professionnelle, compte tenu du dynamisme de la recherche dans le domaine du numérique.

Ces études de suivi de cohortes constituent de bonnes pratiques et méritent d'être généralisées afin d'améliorer la connaissance de la population des chercheurs contractuels et de leur devenir professionnel.

C - Un risque de précarisation à maîtriser

À la suite du contrôle de l'INSERM, la Cour a alerté, dans un référé du 1^{er} août 2012¹²¹, sur les risques liés à la gestion des personnels contractuels dans la recherche publique. Elle avait identifié, en effet, la très forte croissance des effectifs contractuels et des modalités de gestion « au fil de l'eau ». Les personnels pouvaient être recrutés pour des durées très courtes, rémunérés au titre de plusieurs contrats de recherche successifs et parfois de plusieurs employeurs successifs, sans pour autant avoir des perspectives professionnelles clairement définies.

Prenant conscience de ce risque de précarisation, plusieurs EPST (CNRS, INSERM, INRIA, INRA, IRD) ont élaboré des chartes de gestion en se fixant l'objectif de mieux réguler cette catégorie de personnel contractuel et de renforcer la responsabilité sociale des employeurs. Ces documents définissent les différents statuts (contrat doctoral, post-doctorat, chercheur expérimenté) ainsi que les barèmes de rémunérations, qui prennent en compte par exemple l'ancienneté ou le niveau d'expérience internationale. Certains EPST ont établi des contrats

¹²¹ Cour des comptes, *Référé. Risques liés à la gestion des personnels contractuels dans la recherche publique*, septembre 2012, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

spécifiques comportant une rémunération attractive sur le plan international pour les jeunes chercheurs les plus prometteurs (contrat « Atip-Avenir » de l'INSERM et du CNRS, « starter grant » de l'INRIA par exemple). Les chartes définissent les règles de recrutement des agents et de renouvellement des contrats ainsi que des procédures d'accompagnement des agents en cours et en fin de contrat.

Ces chartes constituent de bonnes pratiques et doivent être encouragées. Il importe néanmoins que les établissements s'assurent du respect de ces règles par les recruteurs, c'est-à-dire le plus souvent les laboratoires eux-mêmes.

Il appartient aux directeurs d'unité de veiller particulièrement à la qualité et à la cohérence des parcours des candidats au post-doctorat, au regard de leurs objectifs d'insertion professionnelle.

II - Un recrutement des chercheurs statutaires sans lien avec les priorités nationales

Entre 2006 et 2013, près de 4 000 chercheurs sont partis à la retraite, soit plus de 20 % de l'effectif en activité en 2006. En 2003, la Cour avait alerté le ministère sur cette évolution prévisible, considérant que les recrutements à venir constituaient à la fois un défi par leur ampleur et une opportunité de redéploiement des moyens vers les orientations stratégiques nationales. Elle craignait cependant que la prise en compte de ces priorités dans la gestion prévisionnelle des emplois scientifiques soit mal assurée.

A - Une répartition par discipline relativement stable

En 2009, la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) a confirmé les trois axes prioritaires définis depuis 2000 : la santé, le bien-être, l'alimentation et les biotechnologies ; l'urgence environnementale et les écotechnologies ; l'information, la communication et les nanotechnologies. Or la répartition des effectifs titulaires par discipline sur la période examinée reste relativement stable.

En dépit de difficultés rencontrées dans sa confection¹²², il ressort du tableau ci-dessous que si la médecine et les sciences de la vie représentent toujours plus du tiers des chercheurs, leur effectif a diminué en volume. L'informatique, les statistiques et les mathématiques ont connu, en revanche, une légère augmentation de leur effectif et de leur poids dans le total des chercheurs. L'axe « développement durable » étant par nature pluridisciplinaire, l'évolution de l'effectif est plus difficile à mesurer.

Tableau n° 1 : répartition des chercheurs titulaires par grande discipline¹²³

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Informatique, statistiques, mathématiques	2164	2420	2496	2684	2753	2748	2452	2336
	12,89 %	14,20 %	14,70 %	15,74 %	16,08 %	16,11 %	14,49 %	14,02 %
Chimie, physique, sciences de l'univers	5417	5360	5333	5276	5299	5291	5496	5457
	32 %	31 %	31 %	31 %	31 %	31 %	32 %	33 %
Médecine, sciences de la vie	6243	6267	6224	6243	6245	6204	6109	6079
	37,19 %	36,78 %	36,65 %	36,60 %	36,47 %	36,37 %	36,10 %	36,48 %
Sciences humaines et sociales	2628	2638	2577	2486	2439	2425	2405	2327
	15,65 %	15,48 %	15,17 %	14,58 %	14,24 %	14,22 %	14,21 %	13,97 %
Sciences pour l'ingénieur	261	268	271	278	282	283	345	338
	1,55 %	1,57 %	1,60 %	1,63 %	1,65 %	1,66 %	2,04 %	2,03 %
Administration de la recherche	76	87	82	89	104	106	114	125
Total	16 789	17 040	16 983	17 056	17 122	17 057	16 921	16 662

Source : Cour des comptes d'après EPST, bilans sociaux

Ce constat ne tient cependant pas compte des effectifs de chercheurs contractuels pour lesquels les EPST ne publient pas tous des données permettant une ventilation par grande discipline. Or cet effectif a fortement augmenté durant la période avec la multiplication des appels à projets, lesquels s'inscrivent, en général, dans les priorités stratégiques.

¹²² Changements de nomenclatures en cours de période (CNRS), absence parfois de commission de la gestion de la recherche, domaine des sciences humaines et sociales parfois non identifié dans une commission spécifique (INSERM), existence de commissions interdisciplinaires (CNRS), etc.

¹²³ Répartition des chercheurs titulaires en activité dans les EPST par commission d'évaluation ; CNRS : hors commissions interdisciplinaires ; INRIA : ingénieurs « recherche et développement » et « transfert et innovation » inclus.

La capacité d'affecter des chercheurs aux axes prioritaires de la SNRI repose ainsi majoritairement sur les contractuels, recrutés pour des durées déterminées et régulièrement renouvelés, en contradiction avec la durée des projets.

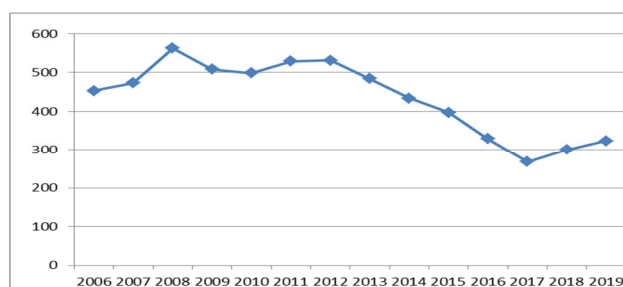
La Cour considère que, pour être efficace, la politique de recrutement doit appréhender globalement les chercheurs statutaires et contractuels, au regard des priorités stratégiques de la SNRI.

B - L'absence de gestion prévisionnelle des emplois

Depuis 2006, le rythme des recrutements a sensiblement baissé et l'effectif de chercheurs statutaires s'est contracté, en grande partie du fait du CNRS, dont les recrutements de chargés de recherche ont diminué de 23 % entre 2006 et 2013. Deux facteurs laissent présager la poursuite de cette tendance :

- la chute des départs à la retraite dans les prochaines années ;
- la poursuite de la maîtrise de la masse salariale amorcée en 2010¹²⁴.

Graphique n° 1 : départs à la retraite : réalisation 2006-2013, prévisions 2014-2019



Source : Cour des comptes d'après données EPST

Comme la Cour l'avait déjà constaté en 2003, bien que les EPST soient responsables de leur stratégie de gestion des ressources humaines, le ministère ne peut se contenter d'un simple rôle d'accompagnement. Il

¹²⁴ Les EPST ayant été largement exonérés des normes de réduction de la dépense publique, en particulier du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, leur masse salariale a connu une croissance supérieure à 5 % par an de 2006 à 2009.

est pleinement légitime s'il s'attache à consolider et à partager la connaissance des effectifs statutaires et contractuels, à anticiper les évolutions, à inciter les établissements à mettre en place une gestion prévisionnelle et transversale des emplois et des compétences.

Dans ce contexte, afin de répondre aux priorités scientifiques, d'anticiper et de lisser les évolutions, le ministère doit, conjointement avec les établissements, et sur la base des capacités budgétaires libérées par les départs, définir un plan pluriannuel de recrutement par discipline. Cette initiative est d'autant plus nécessaire que le vivier constitué par les post-doctorants s'est largement étoffé, contrairement à la situation qui prévalait en 2003.

III - Des parcours de carrière à favoriser

En 2003, la Cour avait relevé une augmentation de l'âge moyen de recrutement statutaire, un déroulement de la carrière peu fluide, l'avancement d'échelon se faisant exclusivement à l'ancienneté et l'évaluation n'ayant d'impact que sur le changement de grade. Elle observait aussi une mobilité très faible des chercheurs.

Le « plan en faveur de l'attractivité des métiers et des carrières dans l'enseignement supérieur et la recherche » ou « plan carrières », annoncé par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en octobre 2008, a porté notamment sur la revalorisation indemnitaire avec la création de la prime d'excellence scientifique (PES), la création de chaires universités-organismes et l'accélération des taux de promotion. Diversement appliqué dans les EPST (uniquement la PES à l'INED, la PES et les chaires mixtes à l'IFSTTAR, les trois composantes pour le CNRS, l'INSERM, l'INRA et l'INRIA), il a ainsi pu ponctuellement accélérer les promotions, mais la plupart des constats de 2003 perdurent.

A - Une entrée dans la carrière de plus en plus sélective et tardive

Entre 2006 et 2013, le nombre de recrutements de chargés de recherche a baissé de 22 %. Cette diminution a été particulièrement marquée à l'INRIA (- 44 %), à l'IRD (- 42 %) et au CNRS (- 23 %). À l'INSERM, la situation n'est guère plus favorable, les campagnes de

recrutement des chargés de recherche étant relativement stables, bien que le secteur des sciences du vivant ait bénéficié d'un accroissement sensible de crédits.

Par ailleurs, les candidatures aux concours de chargés de recherche sont de plus en plus nombreuses depuis 2009, ce qui a pour conséquence une plus grande sélectivité à l'entrée des EPST. Signe de l'attractivité de la carrière et gage d'une grande qualité des recrutements, cette situation entraîne une augmentation sensible de l'âge moyen au recrutement et des passages plus tardifs aux grades et corps supérieurs.

Tableau n° 2 : campagnes de recrutement 2006-2013 des chargés de recherche des EPST

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2006- 2013
CNRS	386	391	374	359	382	350	313	299	-23 %
IFSTTAR	12	3	5	6	6	6	7	0	
INED	3	3	0	0	2	1	2	4	33 %
INRA	41	60	64	62	62	56	47	42	2 %
INRIA	34	34	27	25	25	8	10	20	-41 %
INSERM	76	80	74	64	74	75	75	75	-1 %
IRD	24	26	20	11	36	14	22	14	-42 %
IRSTEA	14	8	1	4	5	5	3	5	-64 %
Total	590	605	565	531	592	515	479	459	-22 %

Source : Cour des comptes d'après données EPST

La sélectivité à l'entrée des EPST est forte, par l'effet conjugué de la baisse des postes ouverts et d'une augmentation du nombre de candidatures en fin de période. Elle est particulièrement élevée pour le concours de recrutement des chargés de recherche de deuxième classe du CNRS, de l'IRD et de l'INSERM, où en moyenne plus de 20 candidatures sont présentées par poste ouvert.

Parallèlement, selon le ministère, l'âge moyen des admis est proche d'un organisme à l'autre, situé entre 30 et 34 ans. Le nombre moyen d'années de post-doctorat effectuées se situe entre 2 et 5,5 ans, la durée la plus longue étant enregistrée à l'INSERM. Au CNRS, des différences notables selon les disciplines sont observées. En mathématiques et en physique, les candidats sont recrutés en moyenne plus jeunes qu'en sciences du vivant ou en sciences humaines et sociales.

L'analyse de l'évolution de l'âge moyen de recrutement des chargés de recherche de deuxième classe¹²⁵ confirme une tendance à l'allongement de la période post-doctorale (au CNRS, 30,8 ans en 2006 et 32 ans en 2013 ; à l'INSERM, 32,4 ans en 2006 et 34 ans en 2013).

Tableau n° 3 : âge moyen des lauréats aux concours de chargés de recherche de deuxième classe de 2006 à 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CNRS	30,8	30,9	31,4	31	31,4	31,6	32,2	32
INRA	31,2	31,6	31,2	33,2	31,6	31,7	32,4	31,4
INSERM	32,4	31,6	31,4	32,6	32,4	33,6	33,8	34
INRIA	29	29	30	29	30	31	29	31

Source : Cour des comptes d'après données EPST

L'entrée tardive dans les corps de chercheurs a plusieurs conséquences :

- sur le niveau de rémunération des chargés de recherche de deuxième classe au regard de leur âge et du niveau de qualification demandé ;
- sur les passages aux grades et corps supérieurs ;
- sur la constitution des droits à la retraite, qui ne tiennent pas compte de certaines situations (études longues, doctorat sans contrat doctoral, lauréats étrangers).

La Cour appelle les établissements à contenir ce recul de l'entrée dans le corps.

B - Un avancement toujours discontinu

Les taux de promotion¹²⁶ par grade enregistrent une amélioration à compter de 2008-2009, du fait de l'application du « plan carrières », puis un tassement à partir de 2012.

¹²⁵ Ce calcul concerne les EPST dont les effectifs sont les plus importants, la statistique n'étant pas pertinente pour les autres, compte tenu du petit nombre de lauréats.

¹²⁶ Rapport entre le nombre de chercheurs remplissant les conditions pour être promus et le nombre de chercheurs promus.

Tableau n° 4 : évolution des taux de promotion entre 2006 et 2013¹²⁷

	DRCE1 à DRCE 2	DR1 à DRCE1	DR2 à DR1	CR2 à CR1	Total
2006	16 %	3 %	4 %	73 %	12 %
2007	13 %	2 %	5 %	77 %	11 %
2008	23 %	3 %	5 %	70 %	11 %
2009	19 %	3 %	6 %	73 %	12 %
2010	20 %	7 %	8 %	75 %	14 %
2011	16 %	6 %	8 %	76 %	14 %
2012	14 %	3 %	8 %	74 %	13 %
2013	14 %	3 %	8 %	77 %	13 %

Source : Cour des comptes d'après EPST

Le « plan carrières » a par ailleurs légèrement infléchi la répartition entre chargés de recherche et directeurs de recherche au profit de ces derniers (ceux-ci représentent 41 % des chercheurs statutaires en 2013 contre 39 % en 2007).

L'avancement des chercheurs se caractérise par une difficulté à accéder au grade supérieur. En 2012, seuls 2 % des chercheurs sont directeurs de recherche de classe exceptionnelle.

Un déroulement-type de carrière

En 2013, tous EPST confondus, les chargés de recherche de deuxième classe ont été en moyenne recrutés à 32 ans et 1 mois contre 31 ans et 2 mois en 2006. Ils sont promus au grade de chargé de recherche de première classe en moyenne entre 34 et 36 ans, à l'exception notable de l'INRIA qui promeut plus jeune, entre 32 et 34 ans.

70 % à 75 % d'entre eux sont ensuite recrutés dans le corps des directeurs de recherche, en moyenne à 46 ans et 8 mois en 2013 contre 46 ans et 2 mois en 2006. Ils sont promus au grade de première classe dans une fourchette d'âge beaucoup plus large, en général entre 52 et 56 ans, mais parfois à 60 ans, ou à l'INRIA entre 41 et 47 ans. Les directeurs de recherche de classe exceptionnelle sont promus à plus de 60 ans.

¹²⁷ DRCE1 : directeur de recherche de classe exceptionnelle 1^{er} échelon ; DRCE2 : directeur de recherche de classe exceptionnelle 2^e échelon ; DR1 : directeur de recherche de 1^{ère} classe ; DR2 : directeur de recherche de 2^e classe ; CR1 : chargé de recherche de 1^{ère} classe ; CR2 : chargé de recherche de 2^e classe.

Enfin, selon une étude de la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 70,7 % des directeurs de recherche sont directeurs de recherche de deuxième classe, 24,4 % sont directeurs de recherche de première classe et 4,8 % ont atteint la classe exceptionnelle.

Étant donné les conditions de prise en compte de l'expérience post-doctorale, les chargés de recherche de deuxième classe sont fréquemment bloqués aux deux derniers échelons du grade pendant quatre ans et obtiennent quelques points d'indice supplémentaires lorsqu'ils accèdent au grade de première classe.

25 % à 30 % d'entre eux restent au dernier échelon de chargé de recherche de première classe. Ainsi, sur la période examinée, sur les 34 chercheurs de l'IFSTTAR partis à la retraite, 10 étaient chargés de recherche de première classe ; à l'INRA, en moyenne, 25 % des chercheurs admis à faire valoir leurs droits à la retraite sont chargés de recherche de première classe ; à l'INSERM, 41 % des chercheurs ne sont pas promus directeurs de recherche. La baisse des recrutements dans le corps des directeurs de recherche, conséquence de la stagnation des effectifs et du report de l'âge de départ à la retraite, ne fait que renforcer ce goulet d'étranglement.

Tableau n° 6 : répartition des chercheurs* au dernier échelon de chaque grade

Grades	Effectifs du grade	% des chercheurs	Dont au dernier échelon		
			Effectif	% du grade	% des chercheurs
RCE	333	2,0 %	93	27,9 %	0,6 %
R1	1 680	10,1 %	1 204	71,7 %	7,2 %
R2	4 861	29,1 %	2 534	52,1 %	15,2 %
R1	7 935	47,5 %	2 539	32,0 %	15,2 %
R2	1 906	11,4 %	1 464	76,8 %	8,8 %

* Effectif au 31 décembre 2012 en personnes physiques

Source : MENESR

Cette situation est d'autant plus paradoxale que les exigences en termes de qualité scientifique et d'expérience au moment du recrutement sont croissantes. En outre, les conditions de reprise d'ancienneté et de reclassement dans le corps tiennent imparfaitement compte des expériences antérieures, ce qui se répercute sur le niveau de liquidation de la retraite. Ces règles de gestion statutaire risquent de nuire à terme à l'attractivité de la carrière.

C - Une faible mobilité

En dépit de nombreux outils statutaires et de dispositifs spécifiques, le nombre de chercheurs en mobilité à l'extérieur de leur établissement est faible : 663 en 2012, soit moins de 4 %.

La nature du métier de chercheur explique ce constat. En effet, la période de post-doctorat s'allongeant, la plupart des chercheurs bénéficient d'une expérience à l'étranger ou dans un autre organisme avant leur recrutement statutaire. De plus, l'activité de recherche étant souvent effectuée dans des unités mixtes et étant largement internationalisée, la mobilité externe n'est pas toujours considérée comme nécessaire pour nouer et consolider des relations de travail avec d'autres unités de recherche.

La plupart des EPST affichent une volonté d'inciter leurs chercheurs à la mobilité, mais des résistances en limitent le recours. La charge d'enseignement des enseignants-chercheurs (192 heures équivalent travaux dirigés par an) est mise en avant comme frein principal

au détachement vers l'enseignement supérieur, lequel est pourtant considéré comme le débouché naturel. En outre, la prise de risque associée à la mobilité sur des fonctions plus éloignées de la recherche comme l'administration est dissuasive, en raison d'un retour difficile après une période sans production ni publication.

Dès lors, les parcours des chercheurs sont très linéaires. En effet, les missions évoluent peu au cours de la carrière, même si les chercheurs plus expérimentés sont amenés à consacrer un temps croissant aux activités d'administration, d'encadrement et d'évaluation. Les passerelles, en particulier vers l'enseignement supérieur, sont peu utilisées.

Il appartient donc au ministère d'étudier toutes les pistes susceptibles d'améliorer la valorisation et la diversification des carrières et d'inciter encore plus à la mobilité des chercheurs, en priorité vers l'enseignement supérieur¹²⁸. Cela passe notamment par la mise en place de procédures harmonisées de gestion des corps de chercheurs et d'enseignants-chercheurs et par la valorisation de la fonction d'enseignement afin de renforcer l'attractivité de la carrière à l'université. À l'instar de la procédure dite de détachement/intégration des personnels militaires¹²⁹, il serait souhaitable de réserver des contingents d'emplois de professeur ou de maître de conférences des universités à un nombre limité de chercheurs avec possibilité d'intégration. Outre qu'elle autoriserait une reconversion dans un corps réputé plus attractif pour la seconde moitié de carrière, cette procédure permettrait de libérer des postes dans le corps des chargés de recherche et d'offrir plus de débouchés aux jeunes docteurs. Ayant pour effet de limiter les possibilités de promotion des enseignants-chercheurs, elle ne pourrait être acceptée que si les possibilités d'accueil des enseignants-chercheurs dans les EPST étaient également facilitées.

¹²⁸ L'article 36 du décret du 2 septembre 2014 modifiant le décret du 6 juin 1984 portant statut des enseignants-chercheurs des universités permet désormais le détachement des chargés de recherche de 1^{ère} classe, régis par le décret du 30 décembre 1983, dans le grade de maître de conférence hors classe, à condition qu'ils aient atteint le 7^{ème} échelon de la 1^{ère} classe et comptent cinq années de services effectifs dans le corps des chargés de recherche.

¹²⁹ Article L. 4139-2 du code de la défense (ex « 70-2 »).

IV - Une politique de rémunération manquant de cohérence

La rémunération des chercheurs est constituée du traitement indiciaire et du régime indemnitaire. La grille de rémunération indiciaire est similaire à celles des corps de catégorie A+ de la fonction publique, les indices terminaux atteignant le niveau hors échelle E.

Dans son rapport de 2003, la Cour avait montré que le régime indemnitaire des chercheurs n'offrait pas suffisamment de possibilités pour rémunérer la prise de responsabilité et la performance.

A - Une rémunération moyenne en hausse

La rémunération moyenne brute¹³⁰ des chercheurs, traitement indiciaire et toutes primes incluses, a progressé entre 2009 et 2013. Les progressions les plus importantes sont celles de l'INRIA (+ 8,7 % pour les chargés de recherche, + 8,3 % pour les directeurs de recherche) et celles du CNRS (+ 4,1 % pour les chargés de recherche et + 5,7 % pour les directeurs de recherche jusqu'en 2012). La moyenne des rémunérations brutes des chercheurs des EPST se situe entre 48 667 € pour l'IFSTTAR et 55 087 € pour l'INRIA. Compte tenu de son volume, l'indemnité liée au compte épargne-temps représente également un facteur d'évolution significatif.

Tous les corps de chercheurs relevant des mêmes grilles indiciaires, les évolutions et les différences de rémunération moyenne sont essentiellement liées au pyramidage des corps des établissements, au positionnement des chercheurs dans les échelons et à leur politique indemnitaire.

¹³⁰ Rapport entre la rémunération annuelle brute versée pour un corps de chercheurs et l'effectif du corps.

Tableau n° 7 : évolution de la rémunération brute des chercheurs en euros (moyenne annuelle par corps)

Chargés de recherche	2009	2013	2013/2009
CNRS*	40 932	42 612	4,1 %
IFSTTAR	41 472	42 655	2,9 %
INED	42 070	41 514	-1,3 %
INRA	41 493	42 372	2,1 %
INRIA	40 179	43 684	8,7 %
INSERM**	44 541	45 562	2,3 %
IRSTEA	37 700	39 208	4,0 %
Directeurs de recherche	2009	2013	2013/2009
CNRS*	57 444	60 708	5,7 %
IFSTTAR	63 159	61 691	-2,3 %
INED	60 600	63 273	4,4 %
INRA	59 018	61 066	3,5 %
INRIA	64 753	70 147	8,3 %
INSERM**	61 778	63 143	2,2 %
IRSTEA	58 454	59 992	2,6 %
DR et CR	2009	2013	2013/2009
CNRS*	47 604	50 148	5,3 %
IFSTTAR	48 801	48 667	-0,3 %
INED	51 170	50 717	-0,9 %
INRA	48 385	50 032	3,4 %
INRIA	50 329	55 087	9,5 %
INSERM**	51 363	52 492	2,2 %
IRSTEA	44 911	45 814	2,0 %

* Rémunérations 2009-2012 pour le CNRS

** Rémunérations 2010-2013 pour l'INSERM

Source : Cour des comptes d'après données EPST et bilan social du CNRS

Les chercheurs des EPST peuvent par ailleurs bénéficier de rémunérations complémentaires au titre du cumul d'activités (notamment enseignement et consultance). Seuls l'INED et l'IFSTTAR sont en mesure d'en produire un bilan. Les exemples rencontrés dans les travaux antérieurs de la Cour montrent que, pour les chercheurs qui en bénéficient, certaines rémunérations complémentaires correspondent à

une part importante de la rémunération et sont parfois fondées sur des bases juridiques fragiles.

B - Un régime indemnitaire en partie rénové

Le régime indemnitaire des chercheurs est constitué de la prime de recherche, de la prime d'excellence scientifique (PES), créée en 2009 puis renommée en 2014 prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR) du nom de la prime en usage avant 2009 pour les enseignants-chercheurs, et de l'indemnité spécifique pour fonctions d'intérêt collectif (ISFIC). Les chercheurs peuvent également percevoir des indemnités de jury s'ils participent à des jurys d'évaluation ou de concours. Enfin, ceux déclarés comme inventeurs de brevets qui génèrent des revenus perçoivent également une prime d'intéressement.

Selon le dernier rapport annuel réalisé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ce régime indemnitaire est inférieur, en proportion de la rémunération indiciaire, à celui des autres corps de l'État de niveau comparable. Le taux de primes en 2011 pour l'ensemble « enseignement supérieur, recherche et assimilés » était de 13 %, alors qu'il était de 53 % pour l'ensemble des corps de catégorie A+. Ainsi, alors que le traitement indiciaire annuel moyen de cette catégorie est inférieur de 2 000 € au traitement indiciaire moyen des corps de catégorie A+, la rémunération totale est inférieure de plus de 21 000 € à la rémunération moyenne compte tenu de l'écart très important induit par les primes. En outre, comme la Cour l'observait déjà en 2003, l'évaluation individuelle des chercheurs, dont le principe est largement admis au sein de la communauté scientifique, continue à n'avoir un effet qu'au moment des changements de grade, peu nombreux au demeurant au cours de la carrière.

1 - Une meilleure valorisation des responsabilités

La prime de recherche n'est pas modulée à la performance et son montant reste relativement faible¹³¹, en pourcentage de la rémunération principale.

En revanche, l'ISFIC, qui peut être attribuée aux personnels de catégorie A, chargés de responsabilités particulières de direction, de coordination ou d'animation, a été réformée en 2006.

Jusqu'en 2006, elle était encadrée par des textes ministériels qui fixaient, pour chaque EPST, la liste des fonctions qui ouvraient droit à l'indemnité ainsi que les montants maximaux. Dans son rapport de 2003, la Cour avait estimé que le nombre d'indemnités autorisées était nettement inférieur au nombre de fonctions de responsabilité et ne permettait pas d'indemniser suffisamment la fonction essentielle de direction d'une unité de recherche.

Le décret du 26 avril 2006 instituant une indemnité spécifique pour fonctions d'intérêt collectif dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique et l'arrêté du 26 avril 2006 ont modifié ces dispositions. Le montant des crédits affectés à l'ISFIC, ainsi que la liste des fonctions susceptibles d'y ouvrir droit au sein de chaque établissement, sont désormais fixés par le conseil d'administration. Les décisions individuelles d'attribution, ainsi que les montants individuels, sont arrêtés par le directeur de l'établissement dans une limite fixée par les textes ministériels¹³².

La majorité des EPST a utilisé ce découplage pour augmenter le nombre de bénéficiaires et le montant moyen de cette indemnité. L'enveloppe globale a ainsi augmenté, entre 2009 et 2013, de 62 % à l'IRSTEA, de 54 % à l'INSERM, de 35 % à l'IFSTTAR et de 24 % à l'INRIA. En revanche, l'enveloppe est demeurée très stable à l'INRA et à l'INED. La comparaison entre établissements montre la diversité de la

¹³¹ La détermination du montant de la prime de recherche selon le grade varie selon les EPST. Au CNRS et à l'INSERM, elle est croissante du grade de CR2 (724 € annuels) au premier échelon du grade de DR1 (1 341 €), puis diminue pour les DR1 échelle lettre et DRCE (688 €). À l'INRA, elle est plus élevée pour les chargés de recherche (987 €) que pour les directeurs de recherche (796 €). À l'IFSTTAR, elle est identique pour tous les chercheurs de l'ex-INRETS (963,36 €).

¹³² Le montant annuel maximum de l'ISFIC est fixé à 12 000 €. Il peut toutefois être majoré de 50 % au maximum pour 10 % au plus des bénéficiaires. Le nombre maximum d'indemnités attribuées ne peut excéder 10 % des effectifs de personnels de catégorie A rémunérés par l'établissement.

politique indemnitaire mise en œuvre : l'IFSTTAR, l'INSERM et l'IRD versent cette indemnité à une proportion plus forte de bénéficiaires et avec un montant moyen plus élevé que les autres EPST ; l'INRIA distribue beaucoup plus largement cette indemnité mais avec un niveau moyen moins élevé.

La réforme de l'ISFIC a donc permis d'améliorer la rémunération de certains postes de responsabilité. Certains EPST considèrent cependant que l'ISFIC est encore trop limitée et demandent une augmentation du pourcentage possible de bénéficiaires ainsi que le relèvement du plafond de 18 000 € pour rendre réellement attractifs certains postes. La transparence des procédures d'attribution mises en œuvre, notamment par la cotation des postes y ouvrant droit par le conseil d'administration, rendrait envisageable ce nouveau décloisonnement.

2 - La difficile mise en œuvre d'une rémunération à la performance

La prime d'excellence scientifique¹³³ (PES) a été créée en 2009 dans le cadre du « plan carrières ». Son principe avait été proposé en 2008 par le rapport de l'Académie des sciences sur l'attractivité des carrières de la recherche. Nouvelle prime destinée à récompenser la performance scientifique des chercheurs, elle pouvait également être attribuée aux enseignants-chercheurs, remplaçant ainsi la prime d'encadrement doctoral et de recherche.

Les textes distinguent trois types de bénéficiaires : les chercheurs lauréats d'une distinction scientifique nationale ou internationale ; les chercheurs apportant une contribution exceptionnelle à la recherche, selon des critères à définir par chaque établissement ; les chercheurs dont l'activité est jugée d'un niveau élevé par les instances d'évaluation et qui s'engagent à accomplir un service d'enseignement équivalent à 64 heures de travaux dirigés par an.

¹³³ Décret du 8 juillet 2009 relatif à la prime d'excellence scientifique attribuée à certains personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche, circulaire d'application du 24 juillet 2009, complétés par l'arrêté du 30 novembre 2009 fixant les taux de la prime d'excellence scientifique. Ce décret a été modifié par le décret du 28 mai 2014 relatif à la prime d'encadrement doctoral et de recherche, qui succède à la PES. La condition d'enseignement est assouplie, car cette prime peut également être attribuée à des chercheurs, qui exercent à l'étranger et assument « des activités pédagogiques équivalentes définies par le conseil d'administration ».

L'objectif initial était que cette nouvelle prime puisse profiter à environ 20 % des chercheurs d'un établissement. L'arrêté du 30 novembre 2009 fixait le montant annuel plancher de la PES à 3 500 € et le plafond à 15 000 €, une prime exceptionnelle de 25 000 € pouvant cependant être attribuée aux scientifiques ayant apporté une contribution exceptionnelle à la recherche (lauréats de distinction internationale).

Chaque EPST a défini sa propre politique d'attribution de la PES dans les limites fixées par le décret.

Les taux moyens s'établissent entre 3 500 € pour l'IFSTTAR, qui ne module pas les taux de primes, et 8 612 € pour l'INRA en 2013. Plusieurs EPST versent un taux moyen de prime autour de 7 000 € (INRIA, IRD, IRSTEA), tandis qu'un autre groupe se situe plutôt autour de 5 000 € par an (INSERM, INED).

Le CNRS, l'INRIA et l'INED servent la PES à environ 20 % des chercheurs. L'INRIA dépasse même cet objectif en 2013 (23,6 %). Au sein des autres EPST, l'affectation est restée très limitée, notamment, en 2013, à l'INRA (7,6 % des chercheurs), à l'IRSTEA (6,7 %), à l'IFSTTAR (7,1 %) et à l'IRD (8,7 %).

Cette situation est principalement liée à l'opposition qu'a suscitée cette nouvelle prime de la part de chercheurs qui ont fait valoir le caractère collectif des travaux de recherche, jugé incompatible avec une rémunération de leur performance individuelle. Ainsi, au CNRS par exemple, plusieurs sections du comité national ont refusé de participer à l'évaluation en vue de l'attribution de la PES, et une commission spécifique de substitution a dû être mise en place.

Les difficultés auxquelles s'est heurtée la mise en place de cette nouvelle prime en soulignent le paradoxe : elle offre aux chercheurs une amélioration sensible de leur régime indemnitaire dans un contexte où la communauté scientifique dénonce les départs à l'étranger ; elle est fondée sur une évaluation individuelle des travaux scientifiques, dont les chercheurs ont pourtant de longue date la culture et sur laquelle s'appuient les promotions de grade.

Par décret du 28 mai 2014, la prime d'excellence scientifique a retrouvé la dénomination antérieure de prime d'encadrement doctoral et de recherche, sans modification substantielle de ses modalités d'attribution. Cependant, la situation actuelle appelle à une véritable réforme de cette prime. Son rythme d'attribution pourrait être calé sur celui des évaluations individuelles. Les appels à candidatures et les commissions dédiées pourraient être supprimés, et la responsabilité de son attribution pourrait être confiée à l'encadrement, qui s'appuierait sur

les résultats de l'évaluation. Cette réforme contribuerait ainsi à renforcer le lien entre évaluation et rémunération.

C - Une utilisation abusive du compte épargne-temps

Le compte épargne-temps (CET) dans la fonction publique de l'État a connu plusieurs régimes depuis sa mise en place en avril 2002¹³⁴. Au cours des premières années, il ne représentait pas de charge financière pour les établissements, les jours épargnés n'ouvrant pas droit à rémunération. Depuis 2009, le nouveau régime ouvre droit à indemnisation, chaque année, des jours épargnés à partir du 21^{ème}¹³⁵.

Cette réforme est à l'origine d'une charge financière croissante pour les EPST. L'indemnisation moyenne est supérieure à 1 500 € par an pour les bénéficiaires et pour un taux de bénéficiaires supérieur à 25 % des chercheurs. L'indemnisation moyenne apparaît la plus importante à l'IRSTEA, à l'IRD et à l'INSERM où elle atteint même 2 300 € pour plus de 57 % des chercheurs¹³⁶. À titre de comparaison, cette indemnité représente par personne plus d'un mois de salaire mensuel net d'un chargé de recherche de deuxième classe.

En 2013, la charge du CET pèse lourdement sur la masse salariale. Pour plusieurs EPST (CNRS, INED, IRD), elle dépasse largement le montant des crédits affectés à l'ISFIC, votés en conseil d'administration et attribués pour des fonctions de responsabilité. Pour d'autres (INRA, IFSTTAR, IRSTEA), elle dépasse les crédits affectés à la PES. Pour l'INSERM, elle dépasse ces deux enveloppes.

Mis à part l'INRA dont certaines unités de recherche ont mis en place un système de contrôle des horaires, les procédures mises en œuvre pour gérer les congés reposent sur la déclaration des congés par les agents et la validation par le supérieur hiérarchique.

¹³⁴ Décret modifié du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État.

¹³⁵ Ce nouveau cadre réglementaire du CET a élargi le droit à indemnisation pour les agents : la seule règle qui demeure est l'obligation de déposer au moins 20 jours de congés par an. Les chercheurs peuvent ainsi épargner, puis se faire indemniser à hauteur de 125 € par jour les jours de congés non pris.

¹³⁶ Selon le rapport annuel de la DGAFP, le montant annuel moyen de rachat de jours de congés des agents civils des ministères en 2011 (hors enseignants et personnels des EPA) est de 1 300 €.

Dans un contexte où les chercheurs sont rémunérés au forfait, dans une organisation peu hiérarchisée et sans contrôle du temps de travail, le risque d'abus impose la mise en place d'un système de contrôle plus rigoureux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme de cette enquête sur la gestion des chercheurs, quatre conclusions principales peuvent être dégagées.

La montée en puissance du financement de la recherche sur projet depuis 2006 a résorbé les carences de financement des années post-doctorales, en s'alignant sur le modèle international. Cette amélioration, très positive pour l'attractivité de la recherche française, pose néanmoins pour la gestion des jeunes chercheurs de nouveaux problèmes dont la prise de conscience par les EPST est récente.

L'opportunité qu'offrait la grande vague de départs à la retraite des années 2000 pour orienter les recrutements vers les grandes priorités de recherche n'a pas été saisie. La diminution prévue des départs à la retraite au cours des prochaines années, conjuguée à la nécessité de maîtriser l'augmentation de la masse salariale, laisse présager une diminution sensible des recrutements de chercheurs statutaires. Dans ce contexte, afin de mieux répondre aux priorités scientifiques et de mieux anticiper les évolutions, la définition d'un plan pluriannuel de recrutement par discipline s'impose, sur la base des capacités budgétaires libérées par les départs.

Le « plan carrières » lancé en 2009 a ponctuellement amélioré le déroulement de carrière des chercheurs, mais a laissé subsister les principaux problèmes identifiés en 2003, tels que la difficulté à accéder aux grades les plus élevés, la faible mobilité des personnels, notamment dans les établissements d'enseignement supérieur, et l'impact limité de l'évaluation individuelle sur le déroulement de la carrière et sur la rémunération. L'augmentation sensible de l'âge moyen de recrutement, dans un contexte de très forte sélectivité au concours, doit être contenue compte tenu de ses conséquences sur la carrière.

Principalement sous l'effet du « plan carrières », les rémunérations moyennes des chargés de recherche et directeurs de recherche ont globalement augmenté entre 2009 et 2013. Les évolutions du régime indemnitaire permettent aujourd'hui de prendre partiellement en compte la prise de responsabilité et la performance individuelle. Cependant, les modalités d'attribution de la prime d'encadrement doctoral et de recherche, qui a succédé à la prime d'excellence scientifique, n'apparaissent pas pleinement satisfaisantes et devraient prendre mieux en compte les résultats des évaluations individuelles. Par ailleurs, il est anormal que, dans un contexte insuffisamment contrôlé, l'indemnité relative au compte épargne-temps pèse autant sur la masse salariale des établissements, en dépassant parfois les enveloppes affectées aux primes de responsabilité ou de performance.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

Au ministère chargé de la recherche :

- 1. organiser la remontée des informations et améliorer la coordination des schémas stratégiques des EPST (recommandation réitérée) ;*
- 2. favoriser l'intégration des chercheurs statutaires dans le corps des enseignants-chercheurs (recommandation réitérée) ;*
- 3. réformer les modalités d'attribution de la prime d'encadrement doctoral et de recherche en l'articulant avec l'évaluation individuelle.*

Au ministère et aux EPST :

- 4. définir conjointement un plan pluriannuel de recrutement par discipline et compétence en fonction des priorités stratégiques ;*
- 5. améliorer la connaissance de la population des chercheurs contractuels et de leur devenir professionnel en menant des études de suivi de cohortes ;*
- 6. contrôler strictement la mise en œuvre du compte épargne-temps et en limiter l'impact budgétaire.*

Aux EPST :

- 7. mieux sélectionner les candidats au post-doctorat afin de les inscrire dans une véritable perspective professionnelle.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	204
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	208
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	209
Réponse du président du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	210
Réponse de la directrice générale de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR)	214
Réponse de la directrice de l'Institut national des études démographiques (INED)	214
Réponse du président de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)	215
Réponse du président de l'Institut de recherche pour le développement (IRD).....	218

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)
Président-directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)
Président de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Les sept recommandations formulées par la Cour appellent de ma part les observations suivantes.

S'agissant de « l'organisation de la remontée des informations et de l'amélioration de la coordination des schémas stratégiques des EPST », le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) travaille à améliorer le système de remontée d'informations relatif aux ressources humaines ainsi que la qualité des informations disponibles.

Afin d'optimiser la gestion des ressources humaines, il est en effet nécessaire de permettre les comparaisons de données entre les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur, mais aussi de disposer d'une vision consolidée de l'ensemble des personnels travaillant au sein des laboratoires, et notamment des unités mixtes de recherche, sans se limiter aux seuls agents rémunérés par l'organisme.

Le MENESR envisage ainsi plusieurs démarches destinées à améliorer la collecte d'informations.

Le service statistique du ministère prévoit ainsi d'intégrer dans les enquêtes régulières qu'il conduit sur la recherche publique un volet de questionnement détaillé relatif aux personnels de recherche et de soutien à la recherche, à l'instar du questionnement détaillé qui existe déjà pour la recherche dans le secteur privé et qui donne lieu à un suivi statistique de l'emploi scientifique en entreprise et à des publications tous les deux ans.

L'objectif de cette démarche est la réalisation d'une cartographie statistique précise des personnels rémunérés par les opérateurs publics, ainsi qu'un suivi dans le temps de l'emploi scientifique sur la base de plusieurs critères (âge, sexe, diplôme, statut personnel, secteur disciplinaire, etc.)

Il est également prévu de mieux exploiter les différentes sources de données administratives existantes relatives à l'emploi public dans le domaine de la recherche. Des méthodologies ont ainsi été développées dans d'autres ministères (fonction publique, notamment) pour bâtir un suivi statistique précis.

Enfin, le service statistique du ministère appuiera les départements en charge de la stratégie pour élaborer des outils de suivi par organisme plus cohérents.

Le MENESR a d'ores et déjà engagé une amélioration profonde des procédures de remontée d'informations relatives aux ressources humaines émanant des organismes de recherche et des établissements d'enseignement supérieur. À l'issue d'un appel d'offres lancé à l'été 2014, un prestataire vient ainsi d'être choisi pour accompagner la définition de normes d'interopérabilité entre les systèmes d'information déployés par les organismes et les établissements dans le domaine de la recherche. La formalisation d'un « cadre de cohérence » des systèmes d'information est un préalable indispensable. Au cœur de cette démarche se situe le référentiel national des structures de recherche, dont le ministère a engagé la consolidation avec les acteurs du secteur. Ce référentiel, centré aujourd'hui sur les structures, doit ainsi s'élargir aux moyens mis en œuvre, et notamment aux personnels.

Concernant « l'intégration des chercheurs statutaires dans le corps des enseignants-chercheurs » et « la réforme des modalités d'attribution de la prime d'encadrement doctoral et de recherche en l'articulant avec l'évaluation individuelle », le MENESR engagera au début de l'année 2015 une mise à jour des textes statutaires relatifs aux chercheurs, en concertation avec les partenaires sociaux, dans le cadre d'un agenda social de l'enseignement supérieur et de la recherche dont l'ouverture a été annoncée aux acteurs. Ces deux points ne manqueront pas de faire l'objet de discussions. Il m'apparaît indispensable de mener ces réflexions concernant les chercheurs conjointement avec celles relatives aux corps des enseignants-chercheurs, afin d'assurer un équilibre et une fluidité entre ces corps statutaires.

Malgré la mise en place de dispositifs statutaires incitatifs favorisant ce type de mobilité (chaires mixtes, prime de mobilité pédagogique, prime d'encadrement doctoral et de recherche...), force est de constater que la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur ou l'inverse demeure trop faible.

Enfin, concernant « la définition conjointe par le ministère et les EPST d'un plan pluriannuel de recrutement par discipline et compétence en fonction des priorités stratégiques », je rappelle que la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur et la Stratégie nationale de la recherche, prévues par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, ont justement pour objectif de définir en toute transparence les priorités scientifiques de la Nation, qui ont naturellement vocation à être déclinées par les établissements

d'enseignement supérieur et les organismes de recherche selon les besoins en compétences qui émergeront.

D'ores et déjà, le ministère encourage le recrutement de chercheurs sur la base de compétences (recrutement de chargés de recherche dits « blancs »), et non plus uniquement sur la base de profils précisant une priorité thématique et/ou une affectation. S'agissant de disciplines rares, le MESR assure la cohérence d'ensemble entre les universités et les organismes, au niveau national comme au niveau des sites, notamment dans le cadre de la mission diligentée sur ce sujet. Dans le cadre des nouvelles missions confiées à l'Observatoire des Sciences et des Techniques (OST), un groupe de travail associant les représentants des établissements et organismes ainsi que ceux des disciplines (CP-CNU, CoNRS) sera mis en place pour éclairer les établissements et les pouvoirs publics sur les grands axes des politiques de recrutement par disciplines, nécessairement pluriannuelles.

En réponse à la préconisation visant à « améliorer la connaissance de la population des chercheurs contractuels et de leur devenir professionnel en menant des études de suivi de cohortes », je tiens à rappeler que de nombreuses études existent déjà sur cette population, réalisées soit par des organismes, soit par des services ministériels. Ainsi, le MESR soutient les enquêtes « Génération » pilotées par le CEREQ, dont la dernière édition a notamment organisé le suivi à 5 ans des docteurs diplômés en 2007. Malgré un contexte budgétaire contraint, cette enquête sera renouvelée.

Comme le souligne la Cour, des bonnes pratiques tendant à un meilleur exercice de la responsabilité sociale de l'employeur ont été mises en œuvre par les organismes de recherche (adoption de charte pour les personnels contractuels). Elles déclinent notamment des principes issus de la Charte européenne du chercheur et du Code de bonne conduite pour le recrutement des chercheurs, auxquels les EPST ont majoritairement adhéré. Le ministère encourage fortement ces démarches tendant à un meilleur suivi du devenir des chercheurs contractuels et de leur employabilité future dans la recherche tant publique que privée. Dans le cadre de l'agenda social précédemment évoqué, cette question sera à nouveau mise en avant et soumise à discussion avec les partenaires sociaux.

Concernant la mise en œuvre du compte épargne-temps, la question du suivi de l'activité d'un chercheur est complexe pour un EPST dans la mesure où « le temps de travail » n'est pas strictement équivalent au « temps de présence ». Cependant, les organismes ont mis en œuvre des systèmes de validation et de suivi des jours de congé de leurs

personnels titulaires et contractuels tout aussi efficaces que celui déployé pour l'administration centrale. La mise en œuvre et l'évaluation de l'impact financier relèvent de leur responsabilité.

Les bonnes pratiques de gestion et de suivi des congés sont encouragées par le ministère qui assure un partage d'expériences, dans le cadre d'échanges réguliers avec ces établissements, afin de garantir une égalité de traitement entre les personnels des EPST.

Enfin, la recommandation de la Cour, adressée aux EPST, visant à « mieux sélectionner les candidats au post-doctorat afin de les inscrire dans une véritable perspective professionnelle », est à mettre en perspective avec les observations de la Cour dans le cadre de son travail relatif au doctorat et à l'insertion des docteurs.

Il revient aux écoles doctorales de permettre l'acquisition de compétences transverses pertinentes afin de favoriser l'employabilité des jeunes docteurs, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, tant au niveau national qu'international, et pas uniquement pour des activités de recherche.

De son côté, le ministère favorise la responsabilité des acteurs afin que les emplois non permanents de chercheurs s'intègrent dans la politique scientifique de l'établissement et favorisent l'évolution professionnelle des personnes recrutées. Le ministère encourage notamment l'application des normes publiques concernant ces emplois non permanents : cadre contractuel, rémunération attractive, accès aux droits de l'ensemble des personnels des établissements (y compris à la formation tout au long de la vie), accompagnement spécifique pour réfléchir aux perspectives de carrières et à la recherche de l'emploi suivant...

Il valorise ainsi les bonnes pratiques développées par les organismes de recherche dans ce cadre, notamment l'élaboration et la mise en application de chartes sensibilisant les différentes parties prenantes de la contractualisation d'un post-doctorat, afin que le devenir des bénéficiaires de ces contrats ne soit pas limité à la sphère de la recherche publique.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ
DU BUDGET**

Nous partageons l'essentiel des constats de la Cour sur le recrutement et le déroulement de la carrière des chercheurs. Il serait notamment souhaitable que les priorités stratégiques de la recherche puissent avoir une traduction concrète en matière de recrutement d'agents titulaires. Toutefois, la recommandation de la Cour tendant à mettre en place un plan pluriannuel de recrutements par discipline ne peut recueillir notre soutien inconditionnel : la préservation de l'équilibre budgétaire des établissements implique de pouvoir ajuster annuellement le nombre d'entrées au regard notamment du nombre de sorties, tout en respectant le plafond d'emplois de la programmation budgétaire triennale.

La proposition de la Cour tendant à favoriser la mobilité des chercheurs dans le corps des enseignements-chercheurs nous paraît également devoir être soutenue. Une plus grande fluidité des parcours entre recherche et enseignement supérieur doit être recherché, dans l'intérêt tant des parcours professionnels individuels que de la souplesse de la gestion des ressources humaines des établissements de recherche et d'enseignement supérieur.

Nous partageons également les constats de la Cour relatifs aux rémunérations des chercheurs. Il nous paraît toutefois important d'insister sur la nécessité de mieux contrôler la gestion du compte épargne-temps. La question n'est en effet pas uniquement financière, dans la mesure où elle renvoie à des questions complexes d'organisation et de contrôle de temps de travail. Il revient donc aux établissements de mettre en place des systèmes de contrôle adaptés aux spécificités de l'activité des chercheurs.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

L'analyse conduite par la Cour sur la gestion de la carrière des chercheurs souligne, notamment, la subsistance de difficultés, malgré la mise en œuvre du « plan carrières », lancé en 2009, telles que celle à accéder aux grades les plus élevés, la faible mobilité des personnels ainsi que l'impact limité de leur évaluation sur le déroulement de leur carrière et leur rémunération.

Les autres recommandations formulées par la Cour n'appellent pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS)

Des postes statutaires en nombre limité

Le rapport préconise de mener des études de suivi de cohorte des jeunes chercheurs formés et employés par l'établissement.

S'agissant du CNRS, l'observatoire des métiers de l'établissement a finalisé une étude longitudinale sur cette population. Le CNRS la tient à la disposition de la Cour des comptes.

Un recrutement des chercheurs statutaires sans lien avec les priorités nationales

S'agissant du CNRS, il convient de souligner les différents outils utilisés : « fléchage » et « coloriage » de postes, intervention des instituts dans les mobilités en cours d'année, utilisation assumée du levier que représentent les accueils en délégation, sans oublier l'essentiel : les postes sont arbitrés et ouverts par section, lesquelles représentent les spécialités disciplinaires d'intervention du CNRS. Cet arbitrage traduit également une politique d'interdisciplinarité très fine (affectation de chercheurs d'une section dans un laboratoire relevant d'un institut couvrant principalement d'autres sections). La répartition des postes par section, les outils précédemment cités traduisent clairement la définition de priorités disciplinaires et géographiques.

Une mention spéciale peut ici être faite sur la recherche en sciences du vivant. Comme l'indique le rapport, il faut prendre en compte, non seulement les fonctionnaires mais aussi les contractuels, tant sur subvention d'État que sur ressources propres, qui représentent près de 30 % des effectifs du CNRS en 2012. Or l'INSB se distingue par le dynamisme particulier de ses recrutements de contractuels : alors que ses effectifs statutaires progressent de 0,7 % entre 2009 et 2012, ses effectifs contractuels progressent de 1,2 % sur la période, soit 71 % de plus.

En outre, l'évolution des effectifs ne saurait traduire à elle seule une priorité scientifique. Selon les disciplines, il est en effet plus ou moins pertinent de recourir au vecteur des effectifs par rapport à d'autres leviers tels que les crédits de fonctionnement ou l'intensité des coopérations avec d'autres organismes. Ainsi, en sciences du vivant, l'évolution majeure des dernières années est l'acquisition d'équipements lourds et de haute technologie, faisant d'ailleurs intervenir une dimension interdisciplinaire plus marquée que dans le passé. Il convient

donc d'observer l'ensemble des indicateurs pertinents pour qualifier la manière dont la priorité en sciences du vivant fixée par la SNRI est appliquée au CNRS.

Un risque de précarisation à maîtriser

Le rapport précise qu'il appartient aux directeurs d'unité de veiller particulièrement à la qualité et à la cohérence des parcours des candidats au post-doctorat, au regard de leurs objectifs d'insertion professionnelle.

Le CNRS apporte une attention particulière à cette population. Les services ressources humaines des délégations apportent autant que de besoin leur soutien aux directeurs d'unité dans le conseil et le recrutement de ces populations. Par ailleurs, la charte des CDD, diffusée en 2012, formalise l'accompagnement à différentes étapes du contrat. Elle s'adresse plus particulièrement aux directeurs d'unité et aux responsables hiérarchiques dans leurs missions d'encadrement. Dans le même esprit une convention de collaboration nationale avec Pôle emploi a été signée en avril 2014 afin d'offrir un accompagnement individualisé aux agents en contrat à durée déterminée du CNRS et d'identifier les priorités d'action en amont de leur fin de contrat. Enfin, le CNRS a renouvelé sa convention avec l'ABG-Intelli'agence, à laquelle il apporte une aide en moyens humains. Cette association a pour but d'encourager et de soutenir le développement et le rayonnement de la culture scientifique, la professionnalisation et l'emploi des jeunes scientifiques dans les laboratoires, les institutions publiques et les entreprises, en France et à l'étranger.

L'absence de gestion prévisionnelle des emplois

Afin de répondre aux priorités scientifiques et de lisser les évolutions statutaires, le rapport préconise que le ministère et les établissements définissent un plan pluri annuel de recrutement par discipline.

S'agissant du CNRS, deux observations peuvent être faites sur ce sujet.

Au niveau national, dans le cadre du dialogue de gestion RH, chaque institut reçoit chaque année au printemps une projection des départs à moyen terme (5 ans) extrêmement détaillée (par corps, BAP, section...) à partir de laquelle il établit, selon plusieurs scénarios, des prévisions de répartition des recrutements sur 3 ans. Un exposé littéral accompagne ce retour chiffré afin de bien préciser les priorités scientifiques et leur traduction chiffrée. Une synthèse quantitative et

qualitative est présentée au collège de direction chaque année mi-juillet. Cette synthèse présente des orientations de moyen terme. Naturellement, le principe de l'annualité budgétaire ne permet pas d'en déduire un plan pluriannuel de recrutement mais le dialogue de gestion RH permet de réfléchir à froid aux priorités pluriannuelles, la fixation des chiffres de recrutement de l'année relevant alors d'une logique de curseur à positionner dans le cadre de priorités établies dans une vision à moyen terme. Ajoutons que la gestion en ETPT implique nécessairement la fixation de plafonds pluriannuels de gestion pour maîtriser les recrutements, ce qui est bien le cas au CNRS.

Par ailleurs, le CNRS développe une démarche de GPEC dans la structuration des laboratoires. Des actions de formation et sensibilisation ont été réalisées auprès des directeurs d'institut et des directeurs adjoints scientifiques. Un guide a également été élaboré et diffusé. Cette démarche connaît cependant une limite importante : en effet, les unités rassemblent des agents issus de divers partenaires institutionnels ; la diversité des employeurs rend donc très complexe toute démarche prospective. Toutefois, impulser une démarche clairement jalonnée, avec des acteurs précisément identifiés au niveau du CNRS, permet d'intégrer plus aisément les différents partenaires à des moments clés pour le devenir de l'unité. Cette démarche appuie de ce fait la politique de l'établissement qui vise à favoriser la convergence et la complémentarité des stratégies scientifiques avec les partenaires (conventions de site).

Une entrée dans la carrière de plus en plus sélective et de plus en plus tardive

Le rapport appelle les établissements à contenir l'entrée tardive dans le corps des chercheurs.

Il convient de préciser que le principe juridique de souveraineté des jurys interdit de donner toute instruction en termes d'âge au recrutement.

Dans le cas du CNRS, l'indicateur « âge moyen des lauréats » est suivi annuellement et communiqué aux différentes instances lors des bilans des campagnes de recrutement. Lors de l'accueil de la nouvelle mandature du comité national du CNRS en 2012, tous les membres des sections ont été sensibilisés à cette problématique. Après plusieurs années de hausse, l'âge moyen au recrutement a cessé d'augmenter au CNRS en 2013.

Un régime indemnitaire rénové ; 1/ Une meilleure valorisation des responsabilités

Le rapport souligne que la réforme de l'ISFIC a permis d'améliorer la rémunération de certains postes à responsabilité. Le rapport précise que le relèvement du plafond sollicité par certains EPST ne pourra être envisageable sans une transparence des procédures d'attribution et notamment la cotation des postes y ouvrant droit.

Le CNRS a réalisé ce travail de cotation des postes dès 2012, sous la forme d'un vade mecum, intitulé « La cotation des fonctions et des emplois d'encadrement du CNRS », largement diffusé au sein de l'établissement.

Un régime indemnitaire rénové ; 2/ l'instauration maladroite d'une rémunération à la performance

Le rapport propose de ne plus organiser d'appel à candidature pour l'attribution de la prime d'excellence scientifique devenue prime d'encadrement doctoral et de recherche.

S'agissant du CNRS, lors de la mise en place de la prime d'excellence scientifique en 2009, aucun appel à candidatures n'avait été organisé et la prime avait été allouée de manière automatique à tous les récipiendaires de prix ou distinctions. Cette situation a conduit plusieurs bénéficiaires à se plaindre de l'attribution de cette prime en faisant valoir qu'ils ne l'avaient pas demandée. C'est dans ce contexte qu'il a alors été décidé de procéder à des appels à candidatures.

Une utilisation abusive du compte épargne temps

Le rapport souligne que mis à part l'INRA, les procédures mises en œuvre pour gérer les congés reposent sur la déclaration des congés par les agents et la validation par le supérieur hiérarchique.

Dans le cas du CNRS, la dépense sur cette ligne est en baisse en 2013 par rapport à 2012. Le logiciel AGATE, visant à fiabiliser les procédures de déclaration et de suivi des congés, a été déployé tout au long des années 2013 et 2014.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'INSTITUT
FRANÇAIS DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES DES
TRANSPORTS, DE L'AMÉNAGEMENT ET DES RÉSEAUX
(IFSTTAR)**

Je vous informe que le rapport n'appelle aucune observation de ma part.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'INSTITUT NATIONAL DES
ÉTUDES DÉMOGRAPHIQUES (INED)**

Les analyses portées par la Cour relatives à la gestion des chercheurs permettent de montrer qu'une convergence des pratiques a bien lieu, en grande partie grâce à l'application du décret cadre du 30 décembre 1983, que par ailleurs les décrets particuliers ne viennent pas amoindrir. Il est remarquable en effet qu'un tel dispositif réglementaire puisse convenir à des établissements très différents par leur taille et leurs finalités.

Néanmoins, comme le souligne le rapport de la Cour, des évolutions s'avèrent nécessaires. Si les composantes de la masse salariale sont aujourd'hui bien encadrées et si les concours nationaux de chercheurs demeurent attractifs, les modalités de rémunération des chercheurs existantes aujourd'hui sont inadaptées et ne permettent pas d'être compétitifs sur le plan international. La meilleure preuve est sans doute le très faible recrutement de DR2 provenant de l'extérieur. Pourtant d'excellents candidats potentiels, installés à l'étranger, seraient intéressés à une installation en métropole, mais le coût d'opportunité s'avère bien trop élevé. Une révision du système des primes qui permette une meilleure prise en compte des responsabilités permettrait d'approfondir des dynamiques de carrière. À plus court terme, il pourrait être judicieux de fournir davantage de souplesse à l'ISFIC, outil qui a fait ses preuves. Dans le même esprit, il serait souhaitable par une réécriture du décret cadre de supprimer la limite d'âge pour candidater aux concours de CR2, de refondre les règles de reprise d'ancienneté de service devenues obsolètes, et d'offrir de meilleures possibilités d'accès au grade de DRCE.

Nous partageons les constats réalisés par la Cour sur l'évolution de l'emploi de chercheurs contractuels qui devient comme il a été

souligné, une composante essentielle dans la vie de nos unités de recherche. À ce sujet, comme le suggère une recommandation adressée directement aux EPST, l'INED a accompli un certain nombre d'actions pour mieux encadrer les post-doctorants et les suivre. Ainsi, une charte des chercheurs contractuels, établie en concertation, a été instaurée à l'INED. Notre établissement s'engage ainsi à offrir des possibilités pour les jeunes chercheurs contractuels de consacrer un temps nécessaire à la valorisation de leurs travaux et à la préparation de leur future insertion professionnelle.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE (INRA)

En ce qui concerne l'amélioration de l'accueil des jeunes chercheurs, premier sujet abordé par le rapport, je partage largement l'analyse développée par la Cour des comptes. Il est en effet crucial de développer les bonnes pratiques de gestion des chercheurs contractuels, communément appelés « post-doctorants ». C'est pourquoi l'INRA s'est impliqué dans la mise en œuvre de la charte européenne du chercheur dès 2006, ce qui lui a permis de se voir attribuer le logo « HRExcellence in research » par la commission européenne dès 2010. Je ne développerai pas dans le détail l'ensemble des actions menées par l'Institut dans ce domaine, mais je mentionnerai notre document de cadrage stratégique de la fonction RH, produit en 2014, qui intègre la problématique de l'accueil des agents contractuels au sein de l'institut ainsi que la prise en compte de l'expérience internationale dans le calcul de leur rémunération.

Le rapport aborde ensuite la question de l'équilibre des recrutements par grandes disciplines. Il déplore l'absence de stratégie nationale des recrutements des chercheurs induisant une stabilité relative de leur répartition par disciplines. Cependant, cette observation est faite à un niveau très global d'analyse des disciplines scientifiques, tous EPST confondus. Conduite à l'échelle d'un seul établissement et avec une maille plus fine de disciplines, la conclusion aurait pu être différente. À l'INRA, la politique de recrutement des chercheurs fait l'objet d'un pilotage particulièrement attentif de la part de la direction générale, dont l'objet est d'orienter les compétences scientifiques présentes à l'INRA en cohérence avec nos orientations, définies de façon contractuelle avec

l'État. Notre politique de recrutement, qui s'inscrit dans une logique de gestion prévisionnelle des emplois, a permis, par exemple, d'augmenter nos capacités de recherche sur les systèmes agronomiques. Cela s'est aussi traduit par une augmentation délibérée de nos effectifs chercheurs en écologie, en économie et gestion ainsi qu'en mathématiques, au détriment de nos effectifs chercheurs en biologie cellulaire ou en nutrition.

La question du déroulement de carrière des chercheurs est ensuite abordée dans le rapport, sous ses différentes facettes. Je partage une large partie des observations qui y sont faites. Cependant, je n'observe pas que l'âge moyen du recrutement des CR2 à l'INRA ait sensiblement augmenté entre 2006 et 2013, ce dernier étant passé de 31,2 ans à 31,4 ans entre ces deux dates, avec un pic, il est vrai, de 33,2 ans en 2009. Le rapport préconise de sensibiliser les jurys au critère d'âge afin de contenir l'augmentation de l'âge moyen de recrutement. Toutefois une prise en compte explicite de l'âge par les jurys reviendrait à rompre le principe d'égalité des chances accordé aux candidats. À l'INRA, en recrutant nos CR2 sur compétences, nous accordons un poids relatif à la production scientifique (le nombre et la qualité des publications sont des critères à considérer en fonction du nombre d'années d'exercices de la recherche). De cette façon nous maintenons l'âge moyen du recrutement en CR2 à un niveau relativement bas. En revanche, nous considérons que les conditions actuelles de reprise de carrière, en particulier en ce qui concerne l'expérience des jeunes chercheurs à l'étranger, ne nous permettent pas de valoriser correctement les expériences internationales. De même, l'interdiction de réaliser des entretiens en anglais constitue un véritable frein à l'attractivité internationale des concours de recrutement de chercheurs.

L'INRA attache aussi un intérêt particulier à l'amélioration du déroulement de carrière des chercheurs. Comme le démontre clairement le rapport, leurs possibilités de promotion mériteraient d'être améliorées. La création d'une classe exceptionnelle dans le corps des chargés de recherche irait dans ce sens. La durée minimale statutaire dans le corps des CR2 pourra être réduite à 3 ou 2 ans. Enfin, les règles de plafonnement des effectifs dans le grade des DRCE mériteraient d'être assouplies.

Le rapport analyse aussi de façon très pertinente la question des mobilités des chercheurs et les raisons pour lesquelles cette mobilité pourrait être considérée comme faible en comparaison d'autres métiers. La diversification des carrières me semble aussi un point qu'il conviendrait d'améliorer, et je suis favorable à l'étude de toutes pistes

permettant une meilleure fluidité entre les corps d'enseignant – chercheurs et de chercheurs, dans les deux sens, mais aussi entre les ingénieurs de recherche et les chercheurs ou enseignant – chercheurs, dans les deux sens. Je rappellerai ici qu'un des principaux freins à la mobilité entre chercheurs et ingénieurs est le différentiel des primes.

La politique de rémunération est ensuite abordée de façon très détaillée. Il y est rappelé que le régime indemnitaire des chercheurs est particulièrement peu attractif pour un emploi de catégorie A+.

Ce niveau de prime est selon moi et comme évoqué plus haut, un frein majeur à la mobilité. En particulier, la prime de recherches est fixée par arrêté du 30 novembre 1990 à 4915 F (749,29 €) et n'a pas été réévaluée depuis lors. La prime de participation à la recherche des ingénieurs de recherches est, quant à elle, environ cinq fois plus élevée.

En matière d'ISFIC, je confirme considérer que le plafond actuel reste trop limitant et devrait être relevé à 18000 € au lieu de 12000 €, avec un plafond plus élevé encore pour un très petit nombre d'emplois.

Le rapport aborde aussi les modalités d'attribution de la prime d'encadrement doctoral, en proposant de supprimer l'appel à candidatures et de lier l'attribution de cette prime aux résultats de l'évaluation. Cette solution ne nous paraît pas adaptée à l'INRA pour deux raisons. D'une part, les évaluations individuelles étant réalisées par les pairs, dans le cadre des commissions scientifiques spécialisées, et selon les termes de l'article 5 du décret n° 84-1207 du 28 décembre 1984 relatif au statut particulier des corps des fonctionnaires de l'INRA, elles n'ont pas vocation à agir sur les rémunérations des chercheurs. D'autre part, l'INRA est un EPST très attaché à la dimension collective de la recherche et cette nouvelle modalité aurait pour effet de renforcer le caractère individuel d'attribution de cette prime. Nous serions donc plus enclins à disposer d'une plus grande marge de manœuvre sur les modalités d'attribution de cette prime qu'actuellement.

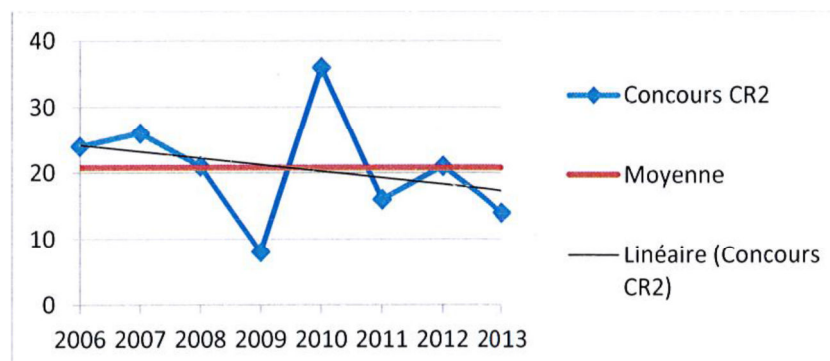
Le rapport aborde enfin la gestion des comptes épargne temps et propose de prendre des mesures pour mieux contrôler sa mise en œuvre et en limiter l'impact budgétaire. Je constate avec vous la forte utilisation de ce dispositif par les chercheurs. Il en résulte un impact budgétaire qui est en effet important. Toutefois son utilisation par les chercheurs me paraît légitime et traduit une forte implication professionnelle. En effet, rares sont ceux qui utilisent la totalité de leurs jours de congés et de RTT. Un nombre important d'entre eux souhaite maintenir une activité de recherche le plus longtemps possible et préfère donc profiter de ce

dispositif financièrement plutôt que de se constituer une réserve de jours de congés.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT (IRD)

Au préalable, je tiens à souligner la qualité des échanges avec la Cour lors de l'enquête sur la gestion des chercheurs de 2006 à 2013 et de ses travaux dont l'utilité ne doit pas être ignorée à l'heure ou l'attractivité de la recherche française, l'évolution de ses modes de financement, les contraintes budgétaires générales que l'on ne peut ignorer sont autant d'enjeux qui impactent la définition de nos stratégies d'établissement.

Je relève, en premier lieu, que la Cour pointe une diminution importante du nombre de concours chargés de recherche (CR) ouverts à l'IRD entre 2006 et 2013. Si la tendance globale est effectivement à la baisse, elle n'est toutefois pas aussi marquée que celle calculée entre deux bornes comme le montre la courbe de tendance linéaire du graphique ci-après :



Le nombre de postes ouverts annuellement est calculé sur la base des capacités budgétaires libérées par les départs à la retraite certains ; la marge de manœuvre de l'institut varie chaque année. Ainsi on constate sur la période 2006-2013 une très grande variabilité (minimum 11 – maximum 36) d'année en année, mais en moyenne 20 recrutements par an. Cependant, avec son projet de gestion prévisionnelle des ressources

humaines, inscrit dans son contrat d'objectifs, l'Institut se dotera d'un outil lui permettant d'infléchir cette tendance par une amélioration de sa vision pluriannuelle mais aussi une meilleure prise en compte des priorités scientifiques et géostratégiques.

En second lieu, la Cour des comptes souligne le fait que le nombre de candidats aux concours CR ouverts par l'IRD, ne cesse d'augmenter alors que le nombre de postes reste sensiblement le même depuis 2006 (de 2006 à 2013, l'IRD a ouvert à concours 20 postes de CR en moyenne par an).

Cette observation me permet de réaffirmer l'absolue nécessité pour l'Institut d'obtenir la possibilité réglementaire d'introduire une phase d'admissibilité sur dossier dans l'organisation de ses concours CR. Une telle phase, rendue possible pour d'autres EPST, permettrait de fluidifier l'organisation des concours à l'IRD et une efficience accrue des jurys mobilisés. Rien ne permet aujourd'hui de comprendre ni d'accepter le refus de l'administration centrale de donner suite à nos demandes répétées.

Enfin, en dernier lieu, dans son chapitre consacré à la prime d'excellence scientifique (PES, la Cour donne des statistiques sur le pourcentage de chercheurs percevant la PES dans chacun des établissements audités. Ainsi l'IRD sert la PES à 8,7 % de ses chercheurs. Je tiens à préciser que nos 300 chercheurs expatriés, en application du décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger, ceux-ci ne peuvent percevoir aucune prime ou indemnité en complément de l'indemnité de résidence à l'étranger.

2

Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète

PRÉSENTATION

Selon la définition retenue par le ministère de la santé, les soins palliatifs sont des soins « actifs, délivrés par une équipe multidisciplinaire, dans une approche globale de la personne atteinte d'une maladie grave, évolutive ou terminale. Ils ont pour but de préserver la meilleure qualité de vie possible jusqu'à la mort et doivent notamment permettre de soulager la douleur, apaiser la souffrance psychique, sauvegarder la dignité de la personne malade et soutenir son entourage ».

L'article 1^{er} de la loi du 24 juin 1999 relative aux droits de la personne malade et des usagers du système de santé dispose que « toute personne malade dont l'état le requiert a le droit d'accéder à des soins palliatifs et à un accompagnement ».

La Cour avait cependant constaté en 2007¹³⁷ le retard et la lenteur avec lesquels ce type de soins s'était développé en France à partir surtout du milieu des années 1980 et les limites persistantes que rencontrait leur essor. Elle avait appelé à la poursuite d'une politique active en ce domaine. Elle considérait que celle-ci devait constituer une priorité au regard de l'importance des attentes que traduisait la demande croissante, de la part des personnes souffrant de pathologies graves ou en fin de vie, d'un accompagnement qui prenne pleinement en compte la dimension humaine et compassionnelle, et non pas seulement technique et médicale, des prises en charge. Elle recommandait que cette politique repose sur une meilleure évaluation des besoins et conserve sa spécificité, au regard notamment d'un risque d'intégration au sein du plan cancer. Il importait également, pour la Cour, de remédier aux disparités géographiques d'accès à ce mode de prise en charge et d'éviter tout effet pervers sur l'évolution de l'offre hospitalière de la mise en place de la tarification à l'activité. Il lui paraissait indispensable, enfin, de mettre très fortement

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2007*, Tome I, Les soins palliatifs, p.349-381, La Documentation française, février 2007, disponible sur www.ccomptes.fr

l'accent sur le développement des soins palliatifs à domicile et dans le secteur médico-social.

Un programme national de développement des soins à domicile a été mis en place en 2008 par les pouvoirs publics, cette thématique constituant alors, avec le cancer et la maladie d'Alzheimer, une des trois priorités présidentielles en matière de santé publique.

Dans le prolongement des travaux qu'elle a successivement consacrés au deuxième plan cancer¹³⁸ et au plan Alzheimer¹³⁹, la Cour s'est attachée à mesurer si ce programme avait permis une meilleure réponse aux demandes des patients et de leurs familles.

Elle a constaté que les retards étaient loin d'être comblés. L'accès aux soins palliatifs demeure globalement limité, et nettement moins répandu que dans certains pays étrangers (I). Le développement d'une offre de soins graduée en milieu hospitalier n'a pas permis de résorber les inégalités territoriales (II). La prise en charge extra-hospitalière est demeurée le parent pauvre et reste toujours à construire, que ce soit à domicile ou en établissement d'hébergement des personnes âgées dépendantes (III).

**Le programme national de développement des soins palliatifs
2008-2012**

Le programme, doté d'une enveloppe de près de 230 M€, était organisé selon trois grands axes :

- a) La poursuite du développement de l'offre hospitalière et l'essor des dispositifs extrahospitaliers.
- b) L'élaboration d'une politique de formation et de recherche.
- c) L'accompagnement offert aux proches.

¹³⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome II, La lutte contre le cancer : un pilotage et une cohérence largement renforcés, p.25-48. La Documentation française, février 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume II, La lutte contre la maladie d'Alzheimer : une priorité de santé publique à consolider, p.121-144, disponible sur www.ccomptes.fr

Il comportait 18 mesures, incluant notamment le développement de l'offre de soins palliatifs en établissement de santé de court séjour, dans les structures de soins de suite et de réadaptation et dans les structures médico-sociales (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes en particulier) ; la réduction des inégalités territoriales ; l'expérimentation de maisons d'accompagnement ; des actions de formation, tant de professionnels que de bénévoles ; des actions d'information du public.

I - Un accès aux soins palliatifs encore très insuffisant

A - Une prise en charge nécessaire dans la plupart des situations de fin de vie

Créé auprès du ministre chargé de la santé pour apporter au débat public sur la fin de vie des données objectives et fiables et éclairer les choix dans le domaine des politiques sanitaires et sociales, l'observatoire national de la fin de vie (ONFV)¹⁴⁰ a procédé en 2011, ainsi que la Cour l'avait recommandé, à une première estimation de la population susceptible de bénéficier de soins palliatifs.

Cette étude¹⁴¹, réalisée en collaboration avec l'INSERM, aboutit à estimer que sur les 535 451 personnes décédées en 2008, 322 158, soit 64 % étaient décédées d'une maladie susceptible de nécessiter des soins

¹⁴⁰ Institué par un décret du 19 février 2010, cet observatoire, doté d'une équipe permanente pluri-disciplinaire placée sous l'autorité d'un comité de pilotage composé d'experts scientifiques, de représentants des associations œuvrant pour les soins palliatifs, du directeur général de la santé et du directeur général de l'offre de soins, est chargé d'élaborer un rapport annuel transmis au ministre chargé de la santé et au Parlement. Ses travaux ont porté notamment sur les problématiques de la fin de vie des personnes âgées, des enfants, et des personnes adultes handicapées et sur la question de la fin de vie à domicile.

¹⁴¹ Observatoire national de la fin de vie, *Rapport annuel 2011, Fin de vie : premier état des lieux*, chapitre V. L'Observatoire a utilisé un modèle d'estimation de la population susceptible de relever des soins palliatifs élaboré par l'Institut national de santé publique du Québec. Cette méthode, classant la quasi-totalité des séjours hospitaliers de médecine se terminant par un décès dans la catégorie des séjours justifiant une prise en charge palliative, retient une approche extensive des besoins.

palliatifs. Pour près de 155 000 personnes, il s'agissait d'une maladie à évolution progressive de type cancer, c'est-à-dire avec une phase terminale relativement claire, pour près de 129 000 d'une maladie marquée par un déclin graduel et par des épisodes d'aggravation et des moments de récupération, pour environ 30 000 d'une maladie caractérisée par un déclin graduel et prolongé, correspondant à des personnes âgées et fragiles.

Selon cette même étude, auraient ainsi justifié en 2008 d'une prise en charge au titre des soins palliatifs 67 % des personnes décédées à l'hôpital, 59 % de celles décédées en établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD), et 51 % de celles décédées à domicile.

Les lieux de décès

Alors que selon les sondages quatre Français sur cinq souhaiteraient passer leurs derniers instants chez eux, plus de la moitié des décès ont lieu à l'hôpital (57 %) tandis que la part de décès à domicile est stable depuis des années, autour de 25 %. La proportion des décès qui interviennent dans les maisons de retraite a augmenté au cours des dix dernières années, passant de 10,2 % en 2002 à 12,3 % en 2012. Parmi les décès hospitaliers, près d'un décès sur dix a lieu aux urgences, un décès sur cinq dans un service de réanimation ou de soins intensifs.

B - Un recours aux soins palliatifs encore limité

Aucune estimation globale du nombre de personnes ayant effectivement bénéficié de soins palliatifs sur une année donnée n'est disponible. Seules existent pour l'essentiel des données partielles et déjà anciennes, qui se réfèrent à des années différentes. Les données les plus précises et récentes concernent les prises en charge en court séjour hospitalier. Elles marquent toutefois une tendance à l'augmentation de la prise en charge en soins palliatifs

À l'hôpital, seul un tiers des 238 000 patients décédés en 2009 lors d'une hospitalisation en court séjour et susceptibles de nécessiter des soins palliatifs peuvent être identifiés comme en ayant effectivement bénéficié, soit environ 78 000 patients. Toutefois, en 2013, 135 000 patients ont été pris en charge en soins palliatifs, lors d'une hospitalisation en court séjour. Un même constat peut être fait pour les décès survenant aux urgences : sur les près de 15 000 décès qui y ont été

constatés en 2010, seuls 7,5 % peuvent être identifiés comme s'étant vus prodiguer des soins palliatifs, alors que près des deux tiers y sont entrés pour une pathologie dont l'évolution prévisible aurait sans doute nécessité une prise en charge de ce type. Par ailleurs, le nombre de personnes pris en charge en soins de suite et de réadaptation lors d'un séjour comportant des soins palliatifs est passé de 32 000 en 2009 à 34 000 en 2013. Enfin, si en 2011 22 800 patients ont été pris en hospitalisation à domicile (HAD)¹⁴² pour soins palliatifs, leur nombre s'est élevé à 27 000 en 2013.

Il n'existe aucune donnée globale actualisée relative aux prises en charge en soins palliatifs accompagnées par des réseaux de santé, estimées à 25 000 en 2008, ni assurées à domicile par des professionnels libéraux. Selon l'administration, les services de soins infirmiers à domicile dispenseraient des soins palliatifs à environ 4 000 personnes.

Cette méconnaissance de la réalité des prises en charge est très anormale. Elle empêche de prendre la juste mesure des écarts, à l'évidence toujours importants selon tous les témoignages, entre les demandes et les attentes des patients, de leur entourage, et des professionnels qui les aident et la possibilité effective d'accéder à ce type de soins conformément aux dispositions de la loi du 24 juin 2009.

De fait, les dispositions de l'article 15 de la loi dite « Léonetti » du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, prévoyant que soit présenté en annexe au projet de loi de finances tous les deux ans un bilan de la politique de développement des soins palliatifs, n'ont reçu aucune application. Cette absence regrettable illustre les lacunes de l'information sur ce sujet.

Le défaut de données actualisées, fiables et complètes traduit la difficulté persistante à faire de la démarche palliative une réelle priorité de santé publique, contrairement à ce que l'on peut constater à l'étranger. Sur ce plan, les apports des enquêtes ponctuelles menées par l'observatoire national de la fin de vie ne sauraient dispenser de la mise en place d'un recueil de données régulier et plus exhaustif.

¹⁴² L'hospitalisation à domicile permet à un malade atteint de pathologies lourdes, complexes et évolutives, de bénéficier chez lui de soins médicaux et paramédicaux coordonnés que seuls des établissements hospitaliers peuvent lui prodiguer. Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre IX, L'hospitalisation à domicile, p. 254-2777, disponible sur www.ccomptes.fr

Une démarche palliative souvent plus répandue à l'étranger

Il n'existe pas de comparaisons internationales récentes sur le développement des soins palliatifs.

Toutefois, une étude réalisée en 2010 sur « la qualité de la mort » à la demande d'un groupe de réflexion lié au journal *The Economist*¹⁴³, a classé au regard de la disponibilité des soins de fin de vie la Grande Bretagne en tête des 40 pays étudiés, suivie de l'Australie et de la Nouvelle Zélande, la Belgique se situant au 5^e rang, les États-Unis au 8^e, suivis du Canada au 9^e, l'Allemagne figurant pour sa part en 18^e position, la France en 23^e, soit dans la deuxième partie de ce classement.

La culture palliative est de fait, d'une manière générale, mieux intégrée aux pratiques médicales dans le monde anglo-saxon. Le Royaume Uni, où le concept de soins palliatifs est né, reste à bien des égards un modèle visant à prendre en compte aussi bien le « *care* » (prendre soin) que le *cure* (guérir). Le National Health Service a élaboré en 2008 une stratégie nationale visant à promouvoir beaucoup plus largement la démarche palliative dans l'ensemble du système de soins, la fondant sur une approche de parcours aussi précoce que possible, incluant le patient dans les décisions dès le début d'une maladie dont le pronostic est défavorable, avec le recours à des directives anticipées de fin de vie.

Les patients peuvent être pris en charge soit dans des établissements dédiés aux soins palliatifs (« *hospices* »¹⁴⁴), soit à domicile ou en établissement d'hébergement (personnes âgées notamment), soit à l'hôpital. Le rôle de personnels infirmiers à compétences élargies, intervenant à domicile, constitue un apport essentiel. Enfin, des modes de prise en charge tels que les hôpitaux de jour et les appartements thérapeutiques sont davantage développés qu'en France. L'ensemble de ces structures bénéficient généralement de l'appui de volontaires et de bénévoles fédérés dans un conseil national des soins palliatifs (*National council for palliative care*).

L'expérience québécoise des soins palliatifs repose sur l'action de centres locaux de santé intégrant les prises en charges sanitaires et médico-sociales. Les soins palliatifs y ont bénéficié d'une forte impulsion dans le domaine de la recherche et du développement d'indicateurs de qualité.

¹⁴³ Economist intelligence unit, *The quality of death*, 2010.

¹⁴⁴ En anglais, ce terme désigne une structure spécifiquement consacrée aux soins et à l'accompagnement de personnes en phase terminale d'une maladie.

II - Un développement prioritairement centré sur l'hôpital

Les dépenses d'assurance-maladie relatives aux prises en charge palliatives dans les établissements de santé dépassaient, en 2013, 1,6 Md€, dont près des trois quarts (1,2 Md€) concentrés sur le court séjour¹⁴⁵, près de 127 M€ consacrés aux équipes mobiles et près de 300 M€ à l'hospitalisation à domicile.

A - Le déploiement d'une prise en charge graduée

Le programme national de développement des soins palliatifs a retenu trois niveaux de prises en charge en court séjour, de la plus complexe à la plus simple : les unités de soins palliatifs (USP), destinées à prendre en charge de manière spécifique dans une structure ad hoc les cas les plus difficiles; les lits identifiés de soins palliatifs (LISP), pour des prises en charge intégrées dans des services hospitaliers non consacrés à ce type de soins mais dotés cependant de moyens supplémentaires ; enfin, des prises en charge dans des lits non spécifiques. À ces trois niveaux s'ajoutent des équipes mobiles de soins palliatifs¹⁴⁶, ayant vocation à intervenir en appui dans les différents services de l'établissement à la demande des soignants, des patients ou des proches.

L'essentiel de cette offre est porté par le secteur public, qui dispose de plus de 60 % des lits en unités spécialisées et des lits identifiés en soins palliatifs. Le secteur privé à but non lucratif, traditionnellement fortement engagé dans ce type de démarche, dispose de près du quart des capacités (26 % dans les unités spécialisées, 24 % pour les lits identifiés hors unités spécialisées), pour une part dans l'offre de soins hospitalière

¹⁴⁵ Ce chiffre est difficilement comparable à l'estimation qu'établissait la Cour dans son rapport de 2007 s'agissant des dépenses d'hospitalisation en court séjour (469M€) pour 2006. En effet, les règles de codage de l'activité hospitalière ont changé en 2009, avec l'introduction de la possibilité de saisir les soins palliatifs en « diagnostic associé ». Les diagnostics associés comprennent les affections, problèmes de santé et autres facteurs coexistant avec le diagnostic principal qui correspond à l'affection ayant mobilisé l'essentiel des soins.

¹⁴⁶ Les équipes mobiles de soins palliatifs sont rattachées à un établissement de santé (le personnel appartient à l'établissement) et «se déplacent au lit du malade et auprès des soignants, à la demande des professionnels de l'établissement de santé », avec pour mission d'apporter un soutien et une formation à des soignants non spécialisés.

globale de 8 %. Le secteur privé à but lucratif ne représente que 12 % des capacités en unités spécialisées et 16 % des lits identifiés alors qu'il compte pour 25 % des lits de médecine, chirurgie, obstétrique. La forte spécialisation des cliniques commerciales en chirurgie, débouchant moins sur des prises en charge en soins palliatifs que la médecine, explique en grande partie cette faible part du secteur privé à but lucratif dans l'offre palliative.

S'agissant des unités spécialisées, les objectifs fixés par le programme ont été atteints. Leur nombre a augmenté de 35 % et est passé de 90 en 2007 à 122 en 2012, le nombre de lits progressant de 942 à 1 301, soit + 38 %. Le nombre de lits identifiés de soins palliatifs a augmenté plus fortement et est passé quant à lui de 3 060 dans 551 établissements en 2007 à 5 057, soit + 65 %, dans 837 établissements (+ 51 %) en 2011, la qualité des prestations apparaissant cependant contrastée: la présence d'au moins quatre lits identifiés de soins palliatifs dans un service, considérée comme la condition d'une véritable démarche palliative et de l'attribution de moyens humains spécifiques, n'est souvent pas constatée.

Les équipes mobiles sont passées de 337 à 418 en 2011 (+ 24 %), rattachées majoritairement à un établissement public (80 %). Une évaluation a mis cependant en évidence de fortes disparités dans leurs moyens et dans leurs pratiques.

Les soins palliatifs pédiatriques ont également bénéficié d'une forte impulsion. Identifié au départ essentiellement en onco-pédiatrie, ce type de soins s'est développé également dans les situations de grande prématurité ou chez les enfants polyhandicapés.

La formation aux soins palliatifs

La formation aux soins palliatifs constitue le principal vecteur de diffusion de la démarche palliative. Pour les médecins, elle correspond généralement à une spécialité complémentaire avec un temps de formation égal à un à deux ans. La médecine palliative est cependant une spécialité à part entière au Royaume-Uni et en Australie.

En France, la formation des médecins et des personnels para médicaux a progressé au cours de la dernière décennie, mais reste très insuffisante. La formation en soins palliatifs au cours des études infirmières est mieux intégrée depuis la mise en place du « LMD » (licence, master, doctorat). Dans les études médicales, le temps qui y est consacré est modeste (quelques heures tant au cours du 1^{er} cycle que du 2^e). En 3^e cycle, les enseignements créés dans le cadre du diplôme d'études spécialisées complémentaire « médecine de la douleur et médecine palliative » ou du diplôme d'études spécialisées (DES de médecine générale) ont constitué un progrès.

Ces efforts ne se traduisent pas pour l'instant par une véritable évolution de la culture médicale qui reste marquée par la survalorisation des prises en charge techniques, au détriment des dimensions d'accompagnement et de prise en charge globale. De ce point de vue, la mise en place d'une filière universitaire de médecine palliative est considérée par de nombreux acteurs comme essentielle pour une véritable promotion de la démarche et pour le développement d'activités de recherche.

B - Des modalités de financement inégalement adaptées

1 - Une tarification incitative au développement des soins palliatifs en court séjour

Le financement des soins palliatifs en court séjour relève des mécanismes généraux de la tarification à l'activité (T2A), généralisée depuis le 1^{er} janvier 2008. Il existe depuis 2004 trois tarifs forfaitaires correspondant aux trois niveaux de prise en charge, et un tarif spécifique pour les séjours de très courte durée. Des ajustements ont contribué à adapter les tarifs aux spécificités de la prise en charge palliative et à éviter, conformément aux préconisations de la Cour, certains effets pervers de la T2A. Les soins palliatifs prodigués en court séjour

(médecine et chirurgie) bénéficient ainsi comme tels d'une tarification relativement favorable¹⁴⁷.

L'hospitalisation à domicile est également financée par la tarification à l'activité depuis 2005. Dans ce cadre, les prises en charge en soins palliatifs, apparaissent aussi globalement bien valorisées.

2 - L'absence de valorisation spécifique des soins palliatifs en moyen et long-séjour

La montée en puissance des maladies chroniques est à l'origine de besoins croissants en soins de suite et de réadaptation (SSR) ou en unités de soins de longue durée (USLD). De tels services accueillent de fait fréquemment des patients requérant des soins palliatifs, notamment des personnes âgées, sans que l'on puisse identifier les coûts éventuels de ces prises en charge. En effet, il n'existe pas de mécanisme de financement spécifique des séjours de soins palliatifs au sein de ces services, ce qui ne permet pas une estimation fine des besoins et constitue un frein au développement de ces soins en moyen et long séjour.

Dans un contexte de besoins croissants sont menées certaines expérimentations, dont le projet d'USLD pour malades chroniques soutenu par l'Agence régionale de santé de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et porté par la Maison de Gardanne¹⁴⁸, qui permettra de mesurer les bénéfices pour les patients d'une unité spécifique, de connaître les coûts d'une telle prise en charge et de modéliser une tarification adaptée.

C - La persistance de fortes disparités territoriales

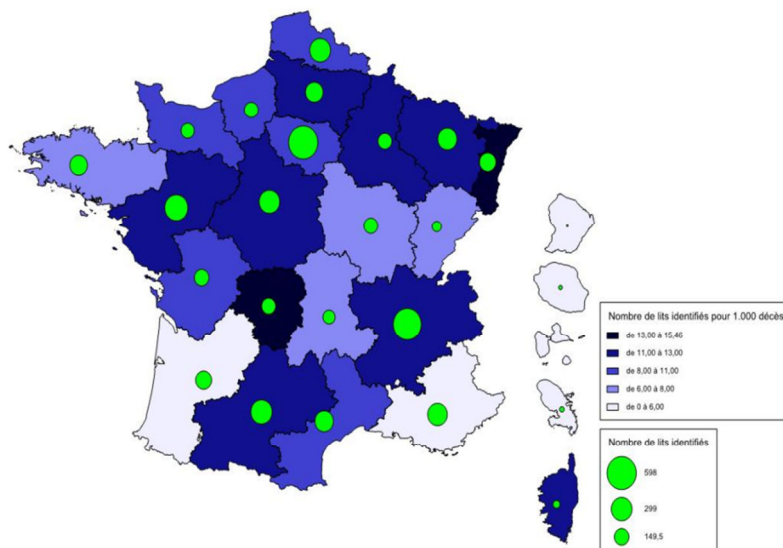
En dépit des progrès observés dans le développement de l'offre en établissements de santé, demeurent de fortes inégalités territoriales dans l'accès aux différents dispositifs (cartes n° 1 et n° 2).

¹⁴⁷ D'après l'Agence technique de l'information hospitalière, ils bénéficieraient dans le secteur public et privé non lucratif d'un sur-financement de 11 % par rapport à leurs coûts de référence, qui n'appréhendent cependant que partiellement le travail interdisciplinaire nécessaire par ce type de soins.

¹⁴⁸ La Maison de Gardanne et la Maison médicale Jeanne Garnier à Paris sont les deux seules structures entièrement consacrées aux soins palliatifs en France.

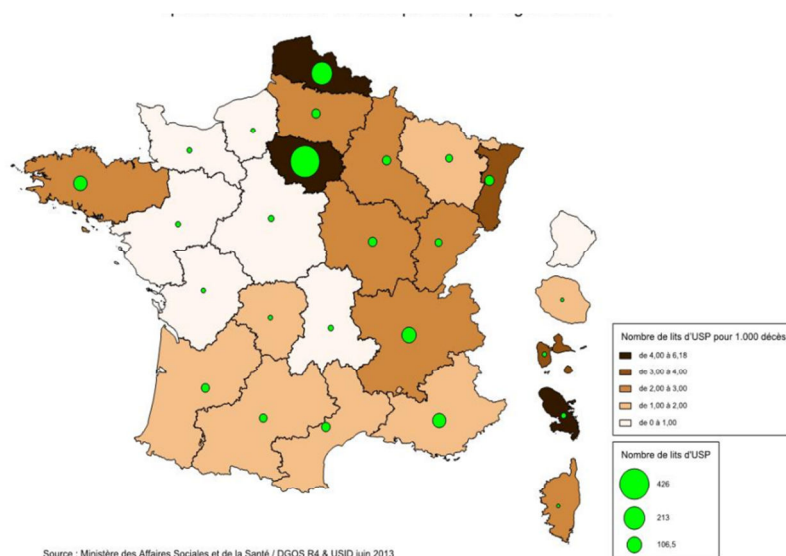
Si des unités de soins palliatifs sont désormais présentes dans tous les CHU, toutes les régions n'en disposent pas encore, le taux d'équipement pour 100 000 habitants variant de zéro en Guyane à 5,45 lits pour le Nord-Pas-de-Calais. Pour ce qui concerne les LISP, en 2013, le ratio d'équipement va de zéro aussi en Guyane à 18,6 en Limousin pour 100 000 habitants. Le nombre d'équipes mobiles de soins palliatifs s'échelonne de 0,54 (Limousin) à 2,17 (Basse Normandie) par 200 000 habitants.

Carte n° 1 : implantation des structures de soins palliatifs hospitalières



Source : ministère des affaires sociales et de la santé / DGOSR4 & USID juin 2013

Carte n° 2 : implantation des unités de soins palliatifs par région en 2011



Source : ministère des affaires sociales et de la santé / DGOSR4 & USID juin 2013

Les données régionales recouvrent de fortes disparités infrarégionales : l'accès à des soins palliatifs est ainsi souvent insuffisant dans les territoires les plus ruraux ou isolés.

Des disparités infrarégionales marquées

En Basse-Normandie, le département de l'Orne, caractérisé par une densité médicale relativement faible, est particulièrement sous-doté en structures de soins palliatifs. Il n'est couvert par aucun réseau de soins palliatifs (alors que le Calvados dispose de deux réseaux) et seulement récemment, suite à une réorganisation territoriale, par des structures d'hospitalisation à domicile ; le département de la Manche présente un ratio de LISP nettement inférieur à ceux du Calvados et de l'Orne. Si l'Île-de-France figure parmi les régions bien dotées, certaines zones le sont moins, notamment la Seine-et-Marne, qui ne disposait pas d'unité de soins palliatifs jusqu'en 2013, tandis que certaines parties des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise ne sont pas couvertes par les réseaux.

III - Une prise en charge extra-hospitalière toujours à construire

Alors que les établissements de santé ont renforcé au cours de la période récente leur offre de soins palliatifs, les progrès apparaissent beaucoup plus limités pour les prises en charge sur les lieux de vie des patients, qui recouvrent non seulement leur domicile *stricto sensu*, mais également les établissements accueillant des personnes âgées (EHPAD) et des personnes handicapées.

A - Des prises en charge à domicile à mieux organiser et à renforcer

1 - Mieux articuler les interventions

Les prises en charge palliatives à domicile reposent sur une multiplicité d'intervenants, mobilisés en fonction de la complexité des soins requis et de l'offre de soins existante : les professionnels de ville, les réseaux de santé, l'hospitalisation à domicile et les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD)¹⁴⁹. Ces différentes prises en charge peuvent se succéder dans le temps, avec des passages itératifs de l'une à l'autre, ou être associées¹⁵⁰.

Les médecins traitants jouent un rôle pivot dans le cadre d'une hospitalisation à domicile, de même qu'ils suivent leurs patients dans le cadre des réseaux et des SSIAD. Mais leur degré d'engagement reste très variable. Un médecin formé aux soins palliatifs, assuré d'être appuyé par un réseau ou une structure d'hospitalisation à domicile pour un patient

¹⁴⁹ Les services de soins infirmiers à domicile sont des services médico-sociaux qui interviennent au domicile des personnes âgées, des personnes en situation de handicap et des personnes de moins de 60 ans atteintes de certaines pathologies chroniques afin de leur dispenser des soins infirmiers et de nursing.

¹⁵⁰ Sauf pour les prises en charge en SSIAD et en HAD, mutuellement exclusives à ce stade. La Cour a déjà souligné les difficultés d'articulation entre les deux dispositifs (Cour des Comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2013*, chapitre IX : L'hospitalisation à domicile, La Documentation française, septembre 2013, p. 255-277, disponible sur www.ccomptes.fr).

dont la prise en charge serait devenue trop lourde, s'engage plus facilement dans la démarche qu'un médecin isolé.

Les réseaux de soins palliatifs – 98 en 2011 – ont historiquement largement contribué au développement des interventions à domicile¹⁵¹. Alors que le programme 2008-2012 prévoyait la création de 50 nouveaux réseaux et de doubler le nombre de patients ainsi accompagnés pour le porter à 50 000, cet objectif a été abandonné au profit d'une coordination territoriale intégrant également la prise en charge de la douleur, la gériatrie ou encore la cancérologie. Les financements alloués aux réseaux, qui faisaient l'objet de crédits spécifiques délégués aux agences régionales de santé, ont été fondus depuis 2012 au sein de l'enveloppe qui assure également le financement des équipes mobiles de soins palliatifs intervenant dans l'enceinte de l'hôpital. Cette évolution du positionnement et des financements des réseaux n'est pas sans risque au regard du développement indispensable des soins palliatifs dans un contexte de priorités multiples et concurrentes et de contraintes accrues de financement. Les réticences culturelles et les multiples freins cachés à la diffusion de la démarche palliative doivent rendre particulièrement attentifs au maintien d'actions clairement identifiées, sauf à affaiblir ce qui s'est mis en place non sans difficulté et dans une dimension encore trop modeste par rapport aux attentes des personnes malades et de leur entourage. À défaut, le danger serait grand de continuer dans les faits à voir se développer une prise en charge palliative déséquilibrée au bénéfice des hôpitaux, alors qu'elle ne répond pas aux souhaits de la plupart des personnes concernées.

Les structures d'hospitalisation à domicile, dont les soins palliatifs représentent 28 % de l'activité, devraient se voir assigner des objectifs accrus sur ce champ dans le cadre de l'ambition de doublement de leur part dans les séjours hospitaliers d'ici 2018 récemment annoncée par les pouvoirs publics.

Les SSIAD accompagnent au titre de soins palliatifs de l'ordre de 4 000 personnes, selon l'estimation du ministère des affaires sociales, mais leurs modalités de financement, dont la réforme est attendue depuis 2008, demeurent cependant peu adaptées aux prises en charge palliatives les plus lourdes.¹⁵²

¹⁵¹ Le réseau de soins palliatifs ne réalise en théorie pas de soins, mais vient en appui des professionnels de premier recours, remplissant des missions d'expertise et de coordination des professionnels au sein d'un secteur géographique.

¹⁵² Les SSIAD perçoivent jusqu'à présent une dotation globale de soins par place, qui n'est pas modulée en fonction des caractéristiques des patients pris en charge.

La coordination de ces différents acteurs apparaît encore souvent déficiente. Il incombe aux agences régionales de santé de mieux structurer l'articulation des différents professionnels qui interviennent sur un même territoire, de manière à permettre une meilleure fluidité des interventions et mieux répondre aux besoins de parcours de soins coordonnés. Cette nécessité apparaît d'autant plus marquée que les nouveaux modes de traitement de nombreuses pathologies en accentuent l'évolution vers des formes chroniques caractérisées par la succession d'épisodes aigus et de périodes de rémission. Les parcours des patients en fin de vie se caractérisent ainsi souvent par des allers et retours entre domicile et hôpital. Il importe ainsi d'organiser les hospitalisations, en favorisant l'admission directe des patients pris en charge à domicile dans des services de médecine ou gériatrie aigue ou des structures de soins palliatifs, sans passer par les services d'urgence, puis en sens inverse de préparer le retour à domicile en mobilisant les différents intervenants, professionnels de santé comme aussi acteurs du secteur médico-social ou social.

Les schémas régionaux d'organisation sanitaire laissent cependant rarement apparaître le souci de démarches décloisonnées, priorité restant donnée le plus souvent aux renforcements hospitaliers.

2 - Faire du développement des soins palliatifs à domicile un objectif prioritaire des conventions entre l'assurance maladie et les professions de santé

L'assurance maladie n'a pas mis au service de cette politique le dispositif conventionnel dont le pilotage lui a été confié. Ce dernier n'a pas constitué le point d'appui qu'il aurait dû être à cet égard.

Les négociations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professionnels libéraux de santé n'ont de fait pas pris en considération le développement des soins palliatifs, à l'exception de la majoration de coordination infirmière¹⁵³, créée en 2012 au bénéfice des infirmiers libéraux.

¹⁵³ Cette dernière, qui a représenté 105 M€ en 2013, est facturée en sus de l'acte infirmier lorsque le professionnel réalise à domicile un pansement lourd ou des actes chez un patient en phase palliative pris en charge à domicile.

Comme la Cour l'a déjà souligné¹⁵⁴, les discussions conventionnelles ont été en effet beaucoup trop peu mises au service des grandes priorités de santé publique définies par les autorités gouvernementales, au bénéfice de thématiques et d'actions définies de manière largement autonome par la Caisse nationale d'assurance maladie. Elles ont été de plus menées jusqu'à présent de manière très éclatée, en « tuyaux d'orgue », profession par profession, au détriment des approches interprofessionnelles indispensables au développement de nouveaux modes d'exercice et de rémunération en équipes.

Les négociations en cours en vue de l'adoption d'un accord interprofessionnel pour permettre une approche coordonnée des soins de premier recours devraient ainsi se fixer comme point d'application prioritaire la prise en charge palliative à domicile. Dans le contexte du vieillissement de la population, prendre ainsi désormais pleinement en compte les besoins accrus et les vives attentes des patients et de leurs familles à cet égard constitue un impératif majeur.

B - Un accès aux soins palliatifs à développer dans les établissements médico-sociaux

L'accompagnement des patients requérant des soins palliatifs au sein des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes se heurte à la faible médicalisation de nombre d'entre eux. Le développement des interventions des équipes mobiles de soins palliatifs dépendant d'établissements de santé comme prévu par le programme 2008-2012 a été très inégal selon les régions et les EHPAD, mais s'avère globalement faible. L'expérimentation conduite en 2010 par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie d'un recours possible à du temps infirmier la nuit s'est révélée en revanche positive et gagnerait à s'élargir progressivement, sous une forme qui ne soit pas nécessairement une présence sur place (astreinte, accord avec un réseau). Enfin, l'intervention des structures d'hospitalisation à domicile en EHPAD demeure encore relativement marginale même si elles ont quadruplé depuis 2008¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Cour des Comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2014*, Chapitre VIII : « Les conventions avec les professions libérales de santé », p. 233-256. La Documentation française, septembre 2014, 663 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵⁵ Les interventions en EHPAD représentaient 4 % du total des journées en hospitalisation à domicile en 2012 contre 1 % en 2008.

Les soins palliatifs pour les personnes en situation de handicap

L'accès à des soins palliatifs pour les personnes en situation de handicap en établissement est également très inégal. L'augmentation de l'espérance de vie de patients présentant un grand déficit d'autonomie, à laquelle s'ajoutent des problèmes liés à l'âge et aux maladies somatiques (cancers en particulier) pose des questions complexes, concernant aussi bien l'accès aux soins palliatifs que les décisions en fin de vie.

C - Un faible soutien à l'entourage des malades

Les prises en charge palliatives à domicile requièrent une forte implication des membres de l'entourage familial, qui se heurte à de nombreuses difficultés : disponibilité des familles insuffisante au regard de la lourdeur de l'accompagnement requis, épuisement des proches face à des situations éprouvantes qui peuvent se prolonger, coût parfois rédhibitoire du maintien à domicile, etc.

La mise en place de dispositifs de soutien des « aidants » a été particulièrement lente. Le congé de solidarité familiale créé par la loi du 9 juin 1999 afin de permettre aux personnes salariées d'assister un proche « dont la pathologie met en jeu le pronostic vital ou qui est en phase avancée ou terminale d'une affection grave ou incurable » n'a fait l'objet de textes d'application que neuf ans plus tard, en 2008. Alors que la mission présidée par M. Jean Léonetti avait conclu, en 2005, à la nécessité de renforcer son attractivité en l'accompagnant d'une rémunération de remplacement, il a fallu attendre cinq ans la création de l'allocation journalière d'accompagnement des personnes en fin de vie¹⁵⁶, qui n'est intervenue qu'en 2010. Ces attermolements n'ont pas facilité la montée en charge de ce dispositif dont le nombre de bénéficiaires est resté limité (1 283 personnes entre avril 2012 et mai 2014).

Prenant acte de la nécessité de prévenir les situations d'épuisement des aidants familiaux, le programme 2008-2012 incluait l'expérimentation de trois « maisons d'accompagnement », ayant vocation à accueillir des patients pris en charge à domicile dans le cadre

¹⁵⁶ Créée par la loi du 2 mars 2010, l'allocation, d'une durée de 21 jours et d'un montant journalier de 55,15 euros, bénéficie aux actifs assurant, dans le cadre d'un congé de solidarité familiale d'une durée maximale de 6 mois, l'accompagnement à domicile d'un proche en fin de vie, et qui suspendent ou réduisent à cet effet leur activité professionnelle.

de « séjours de répit ». Cette expérimentation n'a pas été considérée comme concluante, dans la mesure où le niveau de médicalisation envisagé à l'origine est apparu insuffisant au regard des besoins des patients, alors que les coûts étaient supérieurs aux prévisions. Elle n'en a pas moins mis en évidence des besoins de répit mal couverts par les offres d'accompagnement sanitaires, médico-sociales ou sociales existantes.

Le maintien à domicile des personnes requérant des soins palliatifs peut engendrer des coûts importants à la charge des patients. Le programme national 2008-2012 a permis le développement du financement par l'assurance maladie dans le cadre du Fonds national d'action sanitaire et sociale, sous condition de ressources, d'heures d'aide à domicile et de matériel. Mais ce dispositif, à la dimension au demeurant limitée, apparaît très inégalement connu et mobilisé.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Des trois priorités de santé publique déclarées en 2008, la politique de développement des soins palliatifs apparaît comme celle qui a le moins réussi à modifier les perspectives, c'est-à-dire à remédier globalement aux grands retards et aux graves inégalités d'accès constatés depuis longtemps en ce domaine et à rééquilibrer l'offre de soins dans le sens des attentes constantes des patients et de leurs familles : par priorité au domicile.

Si la mise en œuvre du programme 2008-2012 a contribué à de notables progrès au sein des établissements de santé, sans toutefois parvenir suffisamment à corriger des inégalités territoriales qui demeurent très fortes, la prise en charge palliative reste encore particulièrement déficiente à domicile et en établissement médico-social.

Les professionnels libéraux de santé n'ont pas été mobilisés comme ils l'auraient dû dans le cadre des négociations conventionnelles avec l'assurance maladie pour relever cet enjeu essentiel dont ils sont pourtant les premiers acteurs. La vision est demeurée institutionnelle, centrée sur l'hôpital, et à travers lui, quels que soient l'engagement et la qualité des équipes des établissements de santé, encore souvent marquée dans le contexte d'une culture médicale essentiellement curative et de plus en plus spécialisée par la dimension technique du soin, quand les patients et leur entourage aspirent à un accompagnement de proximité qui respecte pleinement leur dignité dans un constant souci d'humanité. Le soutien aux aidants, pourtant essentiel, a été anormalement tardif et reste très peu développé.

Le développement des soins palliatifs demeure ainsi dans notre pays très en deçà des besoins et des attentes, alors même que le vieillissement grandissant de la population et l'évolution des pathologies et des mentalités se conjuguent pour laisser anticiper une demande encore accrue au cours des années qui viennent.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. maintenir une politique clairement identifiée de développement des soins palliatifs, soutenue par un plan d'action spécifique, dans le cadre de la stratégie nationale de santé (recommandation réitérée) ;*
 - 2. donner la priorité à la diffusion des prises en charge palliatives à domicile et dans les EHPAD (recommandation réitérée) ;*
 - 3. mettre au service de cet objectif l'accord interprofessionnel en cours de négociation entre l'assurance maladie et les différentes professions de santé pour permettre l'intervention à domicile d'équipes pluridisciplinaires ;*
 - 4. poursuivre également à cette fin le développement des dispositifs d'accompagnement des aidants ;*
 - 5. cibler plus finement l'élargissement des dispositifs de prise en charge à l'hôpital pour permettre la résorption des disparités territoriales ;*
 - 6. mettre en place des modalités de financement spécifiques des soins palliatifs au sein des structures hospitalières de moyen et long-séjour, afin de favoriser les prises en charge palliatives de longue durée.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	242
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	245
Réponse de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes	245
Réponse du directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).....	247
Réponse du directeur de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH)	248
Réponse de la directrice générale de l'Agence régionale de santé de Basse-Normandie	248
Réponse du directeur général de l'Agence régionale de santé d'Île-de-France	248

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

La Cour estime que « la formation des médecins et des personnels paramédicaux [aux soins palliatifs] a progressé au cours de la dernière décennie, mais reste très insuffisante », soulignant notamment que « dans les études médicales, le temps qui y est consacré est modeste (quelques heures tant au cours du 1^{er} cycle que du 2^{ème}) ».

Je souhaite rappeler que la thématique des soins palliatifs occupe une place importante dans le socle de la formation médicale dispensée durant les deux premiers cycles à tout futur praticien, quelle que soit la spécialité qu'il choisira, le volume horaire étant déterminé par chaque établissement en fonction de l'organisation des différents enseignements et des ressources dont il dispose.

L'un des principes régissant l'acquisition des connaissances est la pluridisciplinarité : « les métiers de la santé, au service de l'Homme, s'appuient sur de nombreuses disciplines et l'apprentissage de la pluridisciplinarité est nécessaire » comme le précise l'arrêté du 22 mars 2011 relatif au régime des études en vue du diplôme de formation générale en sciences médicales (7^e alinéa de l'article 5).

Dès lors, des Unités d'Enseignement (UE) faisant appel à des spécialistes de disciplines différentes sont mises en place.

Abordé dès la 1^{ère} année au sein de l'UE « Santé-Société-Humanité », l'enseignement de cette thématique se poursuit dans le cadre de la formation du 1^{er} cycle, en abordant les aspects philosophiques, éthiques, juridiques et psychologiques, au travers de plusieurs items tels que « morale éthique, déontologie, relations soignés-soignants : aspects éthiques, juridiques ; aspects psychologiques, réflexion à titre d'exemple sur les thèmes maladies chroniques (...) douleur, soins palliatifs... », « L'être humain devant la souffrance et la mort », « relations soignants-soignés : formes, acteurs et contextes », « éthique médicale », « réflexion et décision médicales ».

Le programme du 2^e cycle des études médicales, fixé par l'arrêté du 8 avril 2013, intègre, dans le tronc commun d'enseignements, une UE consacrée à « l'apprentissage de l'exercice médical et de la coopération interprofessionnelle ».

Cette UE comporte notamment des items relatifs à la relation médecin-malade dans le cadre du colloque singulier ou au sein d'une équipe, le cas échéant pluri-professionnelle, la communication avec le patient, les droits du patient et l'éthique médicale, avec en particulier les

principes éthiques lors des phases palliatives ou terminales d'une maladie.

Ce programme comprend également une UE « Handicap – Vieillesse – Dépendance – Douleur – Soins palliatifs – Accompagnement » qui intègre cinq items relatifs aux soins palliatifs :

- trois relatifs aux soins palliatifs pluridisciplinaires chez un malade en phase palliative ou terminale d'une maladie grave, chronique ou létale ;

- deux autres sur la connaissance des aspects spécifiques des soins palliatifs, d'une part, en pédiatrie, d'autre part, en réanimation.

L'intégration dans l'apprentissage de la pratique des dimensions palliatives (techniques, relationnelles, sociales et éthiques) apparaît également dans l'UE « Cancérologie-Onco-hématologie ».

Par ailleurs, outre les enseignements du tronc commun, les étudiants doivent effectuer un parcours personnalisé pluriannuel composé d'UE librement choisies.

Les parcours personnalisés proposés par les unités de formation et de recherche médicales peuvent comprendre des UE interdisciplinaires associant des futurs professionnels de santé ou du champ médico-social autour d'une situation complexe de communication, d'élaboration collective et de coopération. L'exemple des soins palliatifs est cité.

Une UE d'éthique médicale peut également être proposée dans ces parcours.

De plus, les stages hospitaliers durant le 2^e cycle constituent des lieux d'échanges, d'expérience partagée avec d'autres professionnels de santé où la problématique des soins palliatifs est présente dans tous les services.

Enfin, comme le souligne la Cour en ce qui concerne le 3^e cycle, la formation du diplôme d'études spécialisées complémentaires (DESC) « médecine de la douleur et médecine palliative » se révèle très adaptée et permet aux spécialistes, y compris ceux de médecine générale, d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de la médecine palliative.

En conclusion, la Cour considère « que les efforts [engagés en matière de formation aux soins palliatifs] ne se traduisent pas pour l'instant par une véritable évolution de la culture médicale qui reste marquée par la survalorisation des prises en charge techniques, au

détriment des dimensions d'accompagnement et de prise en charge globale ».

Comme le souligne la Cour, la médecine palliative constitue une spécialité à part entière au Royaume-Uni.

Je constate, après examen de la directive européenne 2005/36/CE du Parlement et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, qu'il n'en est pas ainsi dans de nombreux pays de l'Union européenne.

L'évolution de la culture médicale induite par la réforme de la formation initiale suppose un certain délai.

Si la mise en place d'une filière universitaire de médecine palliative, évoquée par la Cour, pourrait se révéler utile, la formation continue m'apparaît comme le levier adapté pour obtenir des effets à plus court terme.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous partageons les principales conclusions de ce projet de rapport : l'offre de soins palliatifs demeure, malgré le plan national 2008-2012, insuffisante en raison d'un dispositif trop centré sur le secteur hospitalier.

Cette prise en charge doit rester une priorité de santé publique mais son déploiement ne doit pas se traduire par des créations nettes de capacités hospitalières. En outre, le déploiement d'unités spécifiques arrivant à son terme, il importerait de revoir le mécanisme d'incitation tarifaire. En effet, le maintien d'un mécanisme incitatif pour la création de places en milieu hospitalier pourrait s'avérer un frein à la coopération ville-hôpital et au développement de la prise en charge en ville des patients concernés.

Enfin comme vous le soulignez, le développement de la prise en charge palliative doit être recherchée dans les secteurs ambulatoire et médico-social, en s'assurant préalablement de son efficience.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA
SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES**

Je note tout d'abord avec satisfaction les progrès soulignés par la Cour en ce qui concerne le développement d'une offre de soins dédiés, rendu possible par un accompagnement budgétaire significatif attaché au programme national de développement des soins palliatifs 2008-2012.

L'organisation renforcée des soins palliatifs apparaît certes hétérogène selon les régions et les territoires de santé. Toutefois, au-delà de la comparaison interrégionale en termes de taux d'équipement, il serait utile de compléter cette approche par la prise en considération du maillage territorial pour tenir compte des choix d'organisation de l'offre par les agences régionales de santé, souvent opérés en fonction des ressources et du contexte local.

Je partage, en outre, l'appréciation de la Cour sur la nécessaire mise en place d'un recueil régulier et plus exhaustif de données actualisées, fiables et complètes et dépassant le seul champ hospitalier.

Je souhaite nuancer l'analyse de la Cour sur les lieux de décès. En effet, si 57 % des décès ont lieu à l'hôpital, ce taux ne saurait être entièrement représentatif de la période de fin de vie. La demande de mourir ou au moins de rester aussi longtemps que possible au domicile milite en faveur d'une plus grande coordination de la prise en charge à l'hôpital avec les lieux de vie que sont le domicile et les établissements médico-sociaux, notamment, à travers la poursuite du développement de l'hospitalisation à domicile.

La circulaire relative au développement et au positionnement de l'hospitalisation à domicile du 4 décembre 2013, en prévoyant un développement sensible de cette forme d'activité de soins, et en citant les soins palliatifs parmi les activités à encourager tout particulièrement, devrait y contribuer.

L'appréciation de la Cour quant à la création d'une filière universitaire appelle certaines observations complémentaires de ma part. La formation initiale et continue est le levier principal pour faire en sorte que tout professionnel confronté à la fin de vie, quels que soient son lieu et son mode d'exercice, soit doté de compétences garantissant la qualité de la prise en charge. Mais plus que les services spécialisés et les praticiens exerçant exclusivement dans cette activité, il importe que tous les établissements de santé adaptent une démarche palliative pérenne comportant l'évaluation des besoins de soins et d'accompagnement du patient et de ses proches, un mode de travail délibératif pluri-professionnel et pluridisciplinaire, la formation et le soutien des soignants impliqués.

La remise à Monsieur le Président de la République, le 12 décembre, des travaux de la mission parlementaire sur les soins palliatifs et la fin de vie confiée à Messieurs Claeys et Léonetti le souligne à nouveau. À cette occasion, le Président de la République a annoncé qu'un enseignement spécifique consacré à l'accompagnement des malades sera intégré à toutes les formations sanitaires dès la prochaine rentrée universitaire.

Un nouveau plan triennal pour le développement des soins palliatifs sera par ailleurs élaboré dès 2015.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE
NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS
SALARIÉS (CNAMTS)**

La Cour considère notamment que l'Assurance maladie n'a pas mis le dispositif conventionnel au service du développement des soins palliatifs à domicile, alors qu'il devrait constituer un point d'application prioritaire d'une approche coordonnée de soins de premiers recours. La Cour estime également que des négociations conventionnelles séquencées n'ont pas permis de mettre les dispositifs conventionnels au service des grandes priorités de santé publique dont font partie les soins palliatifs et n'ont pas favorisé les approches interprofessionnelles.

La CNAMTS rejoint l'avis de la Cour quant au fait que la politique de soins palliatifs doit désormais s'inscrire dans une démarche de parcours intégré. Ainsi, dans le cadre des négociations qui ont eu lieu entre l'UNCAM et les professionnels de santé au titre de l'accord cadre interprofessionnel entre mars et novembre 2014, un engagement des parties signataires autour de la coordination des soins palliatifs à domicile a été proposé pour favoriser lorsque les patients le souhaitent, leur maintien à domicile. À cette occasion, les parties à la négociation ont particulièrement souligné que le maintien au domicile d'un patient en soins palliatifs requiert la disponibilité d'une équipe pluri professionnelle de proximité afin d'améliorer l'accompagnement du patient comme de ses proches.

L'absence de concrétisation de cet accord conventionnel en novembre 2014 retarde ainsi la possibilité d'encouragement par le dispositif conventionnel de la prise en charge palliative à domicile.

En complément, il convient de préciser que les négociations conventionnelles portant sur l'accord cadre interprofessionnel ont été ouvertes au mois de mars 2011 et ce texte aurait effectivement pu constituer dès cette période un socle interprofessionnel permettant d'engager des actions également dans le champ des soins palliatifs. Les organisations syndicales représentatives des professions de santé ont toutefois fait le choix de privilégier les négociations d'avenants à la convention nationale de leur profession de santé plutôt que la négociation de l'ACIP qui n'a abouti que le 15 mai 2012. Seules les infirmières ont inclus dans le champ de ces négociations un acte relatif au suivi des patients en phase palliative.

Cependant, depuis 2012 des projets importants en termes de développement des démarches favorisant la coordination des soins ont été engagés. De plus, sans attendre les négociations dans le champ

interprofessionnel, depuis une dizaine d'années, plusieurs dispositions conventionnelles ont contribué à renforcer la place et le rôle du médecin traitant dont la Cour rappelle le rôle essentiel dans la prise en charge palliative.

Par ailleurs, comme elle l'avait déjà indiqué à la Cour, la CNAMTS partage l'analyse selon laquelle l'identification des dépenses de l'assurance maladie au titre des soins palliatifs ne peut pas être réalisée, la multiplicité des financements et des dispositifs rendant illisible tant le suivi des coûts que l'accessibilité même à ces soins.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE TECHNIQUE DE
L'INFORMATION SUR L'HOSPITALISATION (ATIH)**

Ce rapport n'appelle pas d'observation de la part du directeur de l'ATIH.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE
RÉGIONALE DE SANTÉ DE BASSE-NORMANDIE**

Ce rapport n'appelle pas d'observation de la part de la directrice générale de l'Agence régionale de santé de Basse-Normandie.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE
RÉGIONALE DE SANTÉ D'ÎLE-DE-FRANCE**

Mes collaborateurs et moi-même n'avons pas d'observation particulière à formuler concernant le texte de la Cour des comptes.

Toutefois, je vous rappelle le travail commun mené avec la RESPALIF (fédération des réseaux de soins palliatifs d'Île-de-France), les instances franciliennes, la FNEHAD notamment au sujet du parcours de soins des patients.

L'Agence Régionale de Santé Île-de-France travaille spécifiquement sur le parcours de soins des patients et a mis en place des réflexions avec l'ensemble des partenaires de la ville et de l'Hôpital afin de clarifier les recommandations à paraître dans le prochain SROS PRS.

3

La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre

PRÉSENTATION

Institué par le titre XI de la Constitution et régi par les dispositions de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique¹⁵⁷, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est composé de 233 membres, désignés par les organisations syndicales, patronales, agricoles, mutualistes, les fédérations d'associations familiales, étudiantes et environnementales et, pour 40 de ses membres, par le Gouvernement. Il compte aussi 72 « personnalités associées », désignées par le Gouvernement, qui participent aux travaux. La durée des mandats est fixée à cinq ans, un conseiller ne pouvant accomplir plus de deux mandats consécutifs.

Le CESE a pour mission première de donner son avis sur les projets de loi qui lui sont soumis par le Gouvernement. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008¹⁵⁸, il peut également être saisi par le Parlement et par voie de pétition sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

Pour autant, malgré ces évolutions institutionnelles et une réforme organisationnelle qui se veut ambitieuse, la place du CESE auprès des pouvoirs publics n'a guère évolué. Elle reste caractérisée par la faiblesse du nombre des saisines gouvernementale (5 en 2013, 2 en 2012, 11 en 2011) et parlementaire (une seule à ce jour) et l'insuccès, pour l'heure, de la formule de la pétition. Confronté à une concurrence croissante des multiples structures de conseil ou d'expertise qui entourent le Gouvernement (Commissariat général à la stratégie et à la prospective et son réseau de huit organismes, Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, Commissariat général à l'égalité des territoires, Conseil de l'insertion par l'activité économique, Conseil national de la vie

¹⁵⁷ Modifiée par la loi organique du 28 juin 2010 et la loi organique du 27 juillet 2011.

¹⁵⁸ Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

associative, etc.), l'essentiel des rapports produits par le CESE le sont désormais sur sa propre initiative.

En définitive, une vingtaine d'avis et rapports sont ainsi produits chaque année par le Conseil (19 en 2013, 18 en 2012, 15 en 2011), qui dispose d'une administration de 140 agents et d'un budget annuel de 38 M€ et qui siège au Palais d'Iéna.

Dans un référé du 5 mars 2009, la Cour avait relevé la singularité du régime comptable du CESE et demandé que cette question soit examinée à l'occasion de la révision de la loi organique relative au Conseil. Par ailleurs, dans son rapport public de 2010, elle avait souligné la situation préoccupante de la caisse de retraite des membres du CESE, dont le déséquilibre financier croissant fait peser un risque budgétaire certain sur l'État estimé à 200 M€. Elle appelait à une réforme de fond de ce régime de retraite, tant dans son principe que dans ses modalités.

En élargissant le périmètre de son analyse à l'ensemble de la gestion du Conseil et en examinant successivement son régime financier dérogatoire (I), la gestion et la rémunération de ses personnels (II) et la situation de la caisse de retraite des anciens membres (III), la Cour observe aujourd'hui que des réformes significatives ont été engagées ces dernières années. Si elles ont permis des améliorations notables dans le domaine de la gestion, elles restent néanmoins à poursuivre afin de rendre l'administration du Conseil plus performante.

I - Un régime financier dérogatoire

Le Conseil économique, social et environnemental bénéficie d'un régime budgétaire plus souple que celui qui s'applique aux administrations de l'État. Dans ce cadre singulier, le suivi comptable et la commande publique demeurent perfectibles.

A - Un cadre budgétaire spécifique

À la différence des assemblées parlementaires, qui disposent, en vertu du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et de

l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958¹⁵⁹, de « l'autonomie financière », le CESE, assemblée consultative, n'est pas un pouvoir public constitutionnel. Il est pourtant dispensé du contrôle budgétaire de ses dépenses. Il ne dispose pas non plus d'un comptable public, les fonctions d'ordonnateur et de comptable étant confondues.

À cet égard, la Cour rappelle que le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique s'applique à l'État et, d'une manière générale, à l'ensemble des administrations publiques. Les dispositions de ce texte ont ainsi vocation à s'appliquer au Conseil.

Alors que les services de l'État se sont engagés, depuis la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dans une démarche de professionnalisation des tâches budgétaires et comptables, cette solution, qui conduirait à l'instauration d'une séparation entre ordonnateur et comptable, constituerait une garantie de régularité que l'absence de dispositif de contrôle interne comptable au CESE n'est pas en mesure d'apporter.

Une telle réforme ne ferait au demeurant pas obstacle à ce que les modalités d'application du contrôle budgétaire tiennent compte de la spécificité des missions du Conseil.

B - Un suivi comptable perfectible

L'examen des comptes conduit à relever la reprise incomplète des données comptables du CESE dans la comptabilité de l'État, en recettes comme en dépenses¹⁶⁰. De même, les immobilisations ne font pas l'objet d'amortissements¹⁶¹, ce qui tend à fausser le résultat comptable et la situation patrimoniale du Conseil.

Outre ces anomalies au regard des principes de la comptabilité générale, le circuit comptable interne du CESE est fortement cloisonné, ce qui ralentit le traitement des opérations. Ainsi, malgré la grande liberté dont jouit l'institution en matière budgétaire et comptable, la moitié des factures payées en 2012 et 30 % de celles payées en 2013 l'étaient au-delà du délai légal de 30 jours. Si le délai moyen de paiement a pu être

¹⁵⁹ Ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹⁶⁰ Certains produits de la location du Palais d'Iéna à des tiers, produits constatés à l'issue d'un contentieux, dépenses prélevées sur le fonds de roulement.

¹⁶¹ Un groupe de travail devait être réuni à ce sujet en 2014.

ramené à 27 jours en 2013, par comparaison, le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel des services du Premier ministre¹⁶² règle ses fournisseurs dans un délai moyen de 16 jours, réalisant une bien meilleure performance.

C - Des marges de progrès dans la commande publique

Le précédent contrôle de la Cour avait mis en évidence des défaillances sérieuses concernant la commande publique qui avaient notamment conduit à la condamnation par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) du président et du secrétaire général de l'époque¹⁶³. À cette occasion, la CDBF, dont la position a été confirmée par le Conseil d'État, a rappelé que le Conseil « assemblée consultative auprès des pouvoirs publics, est, en tant qu'organe de l'État, soumis au code des marchés publics ».

L'administration du CESE s'est, depuis, dotée d'un bureau des marchés qui conduit ses propres procédures et s'appuie également sur les marchés passés tant par les services du Premier ministre que par l'Union des groupements d'achat public (UGAP).

Le bureau n'agit cependant que dans le domaine des fournitures courantes et des services (i.e. hors travaux). Il n'est en mesure de contribuer au recensement des besoins qu'à l'occasion du renouvellement de marchés existants, lesquels ne couvrent pas encore l'ensemble de la dépense (88 % des investissements et 66 % des dépenses de fonctionnement).

Par ailleurs, le service n'intervient ni dans la vérification de la disponibilité des crédits ni dans l'estimation des besoins. Enfin, le suivi financier ou technique de l'exécution des marchés lui échappe encore.

L'extension des compétences du bureau des marchés à l'ensemble de la procédure constituerait un indéniable progrès pour la transparence et la gestion des risques. Dans cette perspective, la réorganisation en cours, qui prévoit le rattachement du bureau des marchés à la direction administrative et financière, constitue une première étape.

¹⁶² Dont dépend le CESE.

¹⁶³ CDBF, arrêt n° 182-682 du 23 avril 2012 « Conseil économique et social ».

II - Une gestion du personnel en progrès

Le CESE s'est engagé dans une démarche prometteuse d'amélioration de la gestion des carrières et de la masse salariale mais qui connaît encore des limites. Par ailleurs, malgré la refonte du régime des rémunérations, celui-ci demeure complexe et insuffisamment maîtrisé.

A - Des avancées dans la gestion des carrières et de la masse salariale

1 - L'ébauche d'une gestion dynamique des effectifs

Le Conseil compte quatre corps de fonctionnaires pour un peu moins de 140 agents. Il s'agit là d'une singularité au regard de la démarche engagée par l'État depuis 2005, qui a permis la suppression par fusion de plus de 300 corps de fonctionnaires.

La principale voie d'accès aux corps du CESE se fait par une intégration consécutive à un détachement. Depuis 2000, sur les 31 personnes détachées auprès du CESE, une seule a réintégré son corps d'origine. De ce fait, les trois quarts du personnel sont titulaires et 6 % seulement sont détachés. Le niveau élevé des rémunérations dont bénéficient les agents du Conseil ne favorise pas la mobilité externe (deux cas seulement en 2014).

Dans ces conditions, considérant que l'effectif du CESE est peu nombreux, la structure des personnels est figée et les perspectives d'évolution interne des agents titulaires sont des plus réduites.

Pour parvenir à l'objectif d'une gestion dynamique des emplois et compétences, le Conseil gagnerait à infléchir la politique qu'il a jusqu'ici suivie consistant à faire reposer son fonctionnement au principal sur des agents titulaires appartenant à l'un de ses corps. Il devrait *a contrario* accroître le recours aux agents détachés, voire sous contrat lorsque cela est possible. Cette inflexion dans la gestion du personnel détaché impliquerait que soit remis en cause le principe d'intégration *de facto* automatique des agents détachés auprès du CESE.

De ce point de vue, la publication en février 2014 d'un référentiel de gestion incluant une gestion prévisionnelle des emplois et

compétences, une plus grande sélectivité des intégrations et une incitation à la mobilité devraient contribuer à atteindre cet objectif.

2 - Des avancements encore rapides

Au cours des six dernières années, 66 agents du CESE ont bénéficié d'une mesure d'avancement, soit près de la moitié du personnel. Parmi ces avancements, 71 % ont été prononcés au choix et 29 % seulement à la suite d'un examen professionnel.

Cette évolution accélérée des parcours professionnels a pour conséquence que la pyramide des différents grades est inversée : pour chacun des corps, la majorité des agents a désormais atteint son grade maximal.

3 - Un plafond d'emplois qui demeure trop élevé

En 2013, le CESE employait directement 139 agents pour un plafond d'emploi de 159 agents, soit une légère diminution par rapport à 2012 (162 agents, stable depuis 2008). Le plafond est donc nettement sur-calibré (12 %) par rapport aux besoins réels du Conseil.

Le Conseil a néanmoins engagé une démarche visant à la convergence de ses effectifs théoriques et réels qui se traduit par une réduction du plafond d'emplois de 3 agents par an jusqu'en 2015. Cette démarche s'est faite, avec l'accord du ministère des finances, à masse salariale inchangée¹⁶⁴.

4 - Un horizon de suivi de la masse salariale trop court

Il n'existe pas de suivi général des effectifs et de la masse salariale tenant compte, sur une période supérieure à un an, des conséquences des avancements d'échelon, des progressions par examen professionnel, des entrées et sorties de personnel (intégrations, détachements, départs en retraite etc.).

¹⁶⁴ L'ensemble des dépenses de rémunération s'élèvent à 32 M€, dont 12,6 M€ pour les rémunérations des agents (hors charges sociales).

De même, il n'est pas fixé d'objectifs au service des ressources humaines, ni en effectifs, ni en montant de masse salariale globale, ni en montant de masse salariale individuelle. Dans ces conditions, l'impact financier d'un recrutement n'est évalué qu'à la fin du processus afin d'examiner, sur cette base, si le recrutement est possible.

Le recrutement d'un agent expérimenté dans le pilotage des crédits de personnel en avril 2014 et les progrès attendus des outils de gestion de la masse salariale devraient contribuer à l'amélioration de cette situation.

5 - Un temps de travail qui reste inférieur à la durée légale

Le CESE a récemment renégocié la gestion du temps de travail. Elle est désormais régie par le référentiel de gestion des ressources humaines approuvé par arrêté du président du Conseil du 5 février 2014. La durée annuelle du travail est ainsi fixée à 1 607 heures, comme dans l'ensemble de la fonction publique, chaque agent étant supposé travailler 7 h 46 par jour sur la base de 207 jours annuels.

Cette réforme a encore des effets limités sur le temps de travail effectif. En effet, le régime de congés n'a, jusqu'à présent, pas évolué : les agents bénéficient toujours de 54 jours de congés, qui, ajoutés aux 104 samedis ou dimanches et aux 207 jours de travail mentionnés plus haut, aboutit aux 365 jours annuels. Considérant qu'à ces 54 jours doivent s'ajouter les jours fériés légaux, soit 11 jours par an, le nouveau régime de travail place les agents du CESE dans l'impossibilité matérielle d'atteindre le quota théorique de 1 607 heures.

Les agents d'accueil, huissiers et standardistes bénéficient par ailleurs de régimes spécifiques plus favorables que celui des autres agents du Conseil. Leur régime de travail est ainsi fondé sur une base annuelle qui varie de 1 353 à 1 402 heures auxquelles s'ajoutent 72 heures pour six samedis de présence. Le Conseil décompte à chaque agent un forfait de 20 minutes par jour de temps d'habillage et déshabillage pour chaque agent pour un total de 71 heures annuelles, ainsi qu'un forfait pour fermeture tardive qui varie de 62 à 111 heures annuelles mais dont l'effectivité est impossible à contrôler. Il eût été sans doute préférable de placer l'ensemble de ces agents dans un régime réel de 1 607 heures assorti, le cas échéant, d'heures supplémentaires pour fermeture tardive.

La Cour estime ainsi nécessaire de poursuivre la réorganisation du temps de travail, conformément au cadre réglementaire en vigueur.

B - Un système de rémunération complexe

1 - Une rémunération principalement indemnitaire

Les traitements de base des agents du CESE sont calculés par référence à ceux de la fonction publique. Ils représentent 45 % des émoluments qui leur sont versés.

Les présidents successifs du CESE ont en effet instauré une série de primes et indemnités, certaines sans équivalent dans la fonction publique¹⁶⁵. Leur architecture, refondue en février 2014, repose pour l'essentiel sur l'indemnité spéciale d'assemblée (passée en février de 30 % à 56 % du traitement brut), la prime de fin d'année (représentant 25 % du traitement brut) et la prime de rendement (comprenant une part fixe de 7 % à 12 % du traitement brut selon les corps et une part variable selon les corps et les mérites, de 500 à 15 000 € annuels). Une indemnité compensatrice neutralise les éventuelles pertes de revenus subies par certains agents à la suite de la mise en place du nouveau régime indemnitaire. Elle a également pour effet de figer le niveau global des indemnités versées.

2 - Une base juridique incertaine

La création des primes des agents du CESE repose sur une disposition du règlement intérieur du Conseil, approuvé par décret, qui prévoit que son président « détermine » les primes dont peuvent bénéficier les agents. Néanmoins ce texte ne précise pas qu'il est « compétent » pour les instituer.

Or, les agents du CESE sont soumis aux mêmes dispositions statutaires que les fonctionnaires de l'État : les primes et indemnités sont créées par une loi ou un décret, des arrêtés ministériels ou interministériels en précisant ensuite les conditions d'attribution (ayants-droits, mode de calcul, règles de cumul, etc.).

Les arrêtés du président instituant les primes et indemnités propres au CESE ne paraissent pas relever d'un niveau réglementaire suffisant.

¹⁶⁵ Indemnité de séance, prime de départ à la retraite, de naissance, de mariage, de vacances ou de fin d'année.

La Cour recommande en conséquence de donner une assise réglementaire aux primes versées aux agents du CESE.

3 - Un circuit de paiement qui doit évoluer

L'organisation actuelle du circuit de la paie n'est pas satisfaisante. D'une part, le service des ressources humaines n'est pas en mesure de connaître à tout moment les données de la consommation des crédits de masse salariale. D'autre part, un seul et même service assure la saisie des informations de rémunération, la liquidation des traitements et le paiement de ces derniers, sans contrôle interne, ce qui ne permet pas de fiabiliser le circuit de décompte. La même observation peut être faite s'agissant des pensions de retraites versées aux anciens membres du CESE ou à leurs ayants-droits.

Pour réduire ces risques, le Conseil vient de décider de modifier la répartition des compétences entre le service des ressources humaines et les services financiers. Si cette nouvelle organisation constitue un progrès, il n'en demeure pas moins que le passage du CESE dans le régime comptable de droit commun, évoqué *supra*, constituerait une réponse plus adaptée.

III - Une caisse de retraite toujours déficitaire

Comme la Cour l'avait recommandé en 2010, la caisse de retraite des anciens membres du Conseil a fait l'objet d'une réforme. Néanmoins, les mesures prises jusqu'à présent sont loin de suffire à rétablir l'équilibre des comptes. Dans un contexte particulièrement difficile pour les finances publiques, les prestations versées ne sont par ailleurs pas suffisamment en rapport avec l'effort contributif demandé aux conseillers.

A - Une caisse autonome partiellement réformée

Tableau n° 1 : données de financement de la caisse de retraite (2012)

Cotisations des conseillers	1 482 425,65 €
Cotisations du CESE	2 964 851,30 €
Subventions du CESE	6 564 722,05 €
Total ressources	11 011 999,00 €
Total pensions¹⁶⁶	11 011 999,00 €
Fonds de réserve	8 891 568,68 €

Source : CESE

1 - Les réformes entreprises

Instituée en 1957 au profit des anciens membres du Conseil, la caisse de retraite est régie par un règlement intérieur, fixé par arrêté conjoint du président et des questeurs, qui en détermine le fonctionnement.

À l'issue de son précédent contrôle, la Cour avait souligné le déséquilibre financier croissant du régime de retraite des conseillers et la diminution corrélative du fonds de réserve. Elle avait insisté pour qu'une réforme de fond soit engagée.

À la lumière de ces observations, le Conseil a mené à bien, depuis 2008, plusieurs réformes du système se traduisant par une augmentation des cotisations, une normalisation des conditions d'attribution, la suppression des bonifications familiales et une diminution du montant des pensions, y compris pour celles déjà liquidées.

Selon les projections du cabinet d'actuariat ayant réalisé l'étude, les économies générées par ces mesures atteignent au total, sur la période 2011 à 2025, plus de 9 M€. En incluant la contribution de solidarité versée par les bénéficiaires, les cotisations des membres augmentent de près de 7 M€ et les cotisations du CESE de 10 M€ sur la période considérée.

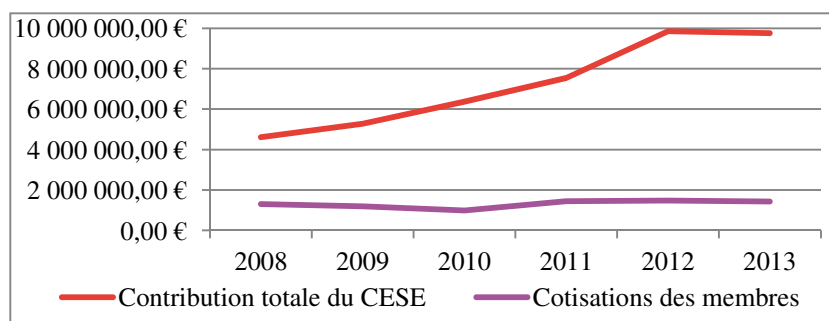
¹⁶⁶ Le déficit étant comblé par les subventions du Conseil, le total des ressources correspond au montant des pensions.

2 - Des mesures qui demeurent insuffisantes

Le fonds de réserve a été réduit de moitié entre 2008 et 2011 : il est passé de 18,45 M€ à 8,57 M€. Depuis 2012, son solde progresse à nouveau légèrement.

Si cette inversion de tendance est pour partie le fruit des mesures prises, elle résulte surtout de la hausse très sensible de la contribution du CESE au financement de ce fonds.

Graphique n° 1 : évolution des ressources du fonds de réserve



Source : comptes de gestion du CESE

L'étude conduite en 2012 par la Direction de la sécurité sociale à la demande du CESE conclut d'ailleurs à l'insuffisance des cotisations versées pour assurer le paiement des prestations du régime, lequel demeure, malgré les mesures prises, structurellement déficitaire. Elle évalue le déficit annuel, selon les années, entre 5 M€ et 6,50 M€, pour un déficit cumulé atteignant 93 M€ en 2029.

Or, le règlement de la caisse prévoit explicitement qu'elle est financée, outre les cotisations réglementaires, « par l'inscription au budget des sommes nécessaires pour assurer son fonctionnement ». Cette dernière mention, qui engage le CESE, comporte un risque sérieux d'absorption progressive de ses ressources budgétaires au profit du financement de la caisse de retraite. C'est d'ailleurs à ce titre que le déficit est comblé par la réaffectation systématique des excédents budgétaires de toute nature au fonds de réserve de la caisse de retraite.

En définitive, en 2012, le Conseil a versé au total 6,6 M€ de subvention d'équilibre et de « subvention complémentaire » à la caisse de retraite, sans préjudice du versement des cotisations réglementaires qu'il verse comme employeur (3 M€).

La Cour relève, en outre, que les fonds de la caisse de retraite (9 M€ fin 2012), qui font l'objet d'un suivi distinct au CESE, ne sont pas repris dans la comptabilité de l'État. Seul figure le montant de l'engagement hors bilan relatif au financement du régime (200 M€).

B - Un montant de pensions très favorable

1 - Un régime supplémentaire avantageux

Les droits à pension acquis par les anciens membres du CESE s'ajoutent à la pension de droit commun dont la plupart bénéficient, après avoir exercé une activité professionnelle rémunérée. Ils sont également liquidés très rapidement après la cessation des fonctions en raison de la moyenne d'âge des membres (60 ans à la fin de la mandature en cours).

Outre cet avantage, un conseiller partant à la retraite après l'actuelle mandature touchera, en application des dispositions en vigueur, une pension mensuelle de 707 € bruts pour un mandat de cinq ans et 1 126 € bruts pour deux mandats. La moyenne des pensions versées au 3^e trimestre 2013 était cependant supérieure à ces montants puisqu'elle s'élevait à 1 244 € par mois à la faveur de modalités de calcul antérieurement plus avantageuses et de la possibilité, depuis supprimée, de renouveler un mandat plus d'une fois. La moyenne des pensions de réversion servies s'élevait quant à elle à 783 € bruts.

Ce montant de pension est équivalent, pour un mandat, aux droits à retraite d'un salarié ayant cotisé pendant toute sa carrière, sans interruption, à hauteur d'un salaire moyen de 1 400 €, soit un peu moins que le salaire brut médian français en 2012.

2 - Une assiette de cotisation irrégulière

Sur la base d'une interprétation extensive des dispositions du règlement intérieur de la caisse de retraite, le montant des cotisations et le calcul de la pension sont assis d'une part, sur le montant de l'indemnité de base et d'autre part, sur celui de l'indemnité représentative de frais (IRF). Or, l'IRF n'est pas un élément de rémunération et n'est, du reste, pas soumise à l'imposition sur le revenu, ce qui démontre qu'elle a vocation à couvrir des frais professionnels.

Ce système de décompte revient en définitive à doubler le montant de pension servi aux membres du CESE.

Par ailleurs, l'IRF peut être réduite pour défaut d'assiduité. Or, le mode de liquidation de la pension ne tient pas compte des abattements éventuels. Ainsi, le mode de liquidation retenu revient à attribuer aux conseillers les moins assidus un montant de pension équivalent à celui des autres conseillers, alors qu'ils ont versé un montant de cotisation inférieur.

Aussi conviendrait-il de mettre fin à ce mode de calcul. L'économie ainsi dégagée par la réduction de l'assiette ne doit pas être compensée par une hausse du taux de cotisation qui serait contraire à l'objectif de maîtrise des engagements de l'État sur les retraites des anciens membres du CESE.

3 - Une « cotisation du double » qui creuse le déficit

Durant le premier mandat, les conseillers supportent « obligatoirement une retenue supplémentaire égale à la retenue simple réglementaire », ce qui leur ouvre droit d'emblée à une pension calculée sur la base de deux mandats.

Compte tenu du caractère structurellement déficitaire du régime et de l'impossibilité pour un conseiller d'exercer plus de deux mandats, cet avantage a pour conséquence d'accentuer le déficit du régime. En effet, chaque premier mandat contribue à creuser le déficit sur l'équivalent de deux mandats de cotisation ; de plus, le renouvellement plus rapide des membres du CESE accroît mécaniquement le nombre d'années de bonification¹⁶⁷.

La remise en cause de cet avantage, dont les effets pourraient se faire sentir rapidement compte tenu de la moyenne d'âge des membres du CESE et qui s'ajoute à un mode de calcul de la pension déjà favorable, constituerait une mesure de saine gestion¹⁶⁸. La baisse du montant des cotisations pourrait être partiellement compensée par une hausse du taux de la contribution de sauvegarde actuellement fixée à 1 %.

¹⁶⁷ Les députés ont abandonné ce système en 2011.

¹⁶⁸ La modification du mode de calcul aurait pour effet immédiat de diminuer les cotisations des membres (900 000 € dans le cas d'un renouvellement complet du CESE) mais de diminuer par la suite le montant des retraites servies aux anciens membres (plus de 1 M€ par an en année pleine).

4 - Un effort contributif limité pour les conseillers

En définitive, sur les 11 M€ annuels que coûtent les retraites des anciens membres du CESE, les conseillers contribuent à hauteur de 1,50 M€ aujourd'hui (soit 13,6 %) et le CESE pour tout le reste (soit 86,4 %). Selon le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites, la contribution de l'État pour les retraites des fonctionnaires s'élève, elle, à 73 %, soit près de 13 points de moins par rapport au taux de contribution sur les retraites des conseillers du CESE.

Dans ces conditions et considérant les constats dressés précédemment, le CESE pourrait envisager :

- de poursuivre l'ajustement des paramètres de calcul des cotisations et des pensions (cotisation du double, assiette de calcul, montant de la participation de l'État, etc.) ;
- de modifier le principe de fonctionnement du régime en le faisant évoluer, comme le proposait la Cour en 2010, vers un régime à cotisations définies, n'engageant pas l'État au-delà du financement initialement consenti et applicable à l'ensemble des pensions non encore liquidées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le Conseil a engagé des réformes administratives notables en matière d'achat public, de gestion du personnel et des carrières ou d'organisation du temps de travail. Des modifications ont aussi été apportées au régime de retraite des conseillers.

Néanmoins, malgré ces récentes évolutions, dont toutes ne portent pas encore leurs fruits, des marges de progression demeurent dans la gestion du Conseil. Alors que l'État est engagé dans un processus de réduction des déficits publics, ces constats doivent constituer un encouragement à accentuer les améliorations engagées depuis 2011 dans l'administration du Conseil, du personnel et de la masse salariale et plus largement de la maîtrise de ses dépenses.

La Cour relève que, malgré les ajustements opérés, un déficit du régime de retraite des conseillers demeure et qu'il appelle une réforme structurelle plus ambitieuse.

Dans ces conditions, elle formule les recommandations suivantes :

- 1. placer le CESE sous un régime budgétaire et comptable conforme aux dispositions du décret du 7 novembre 2012 (recommandation réitérée) ;*
 - 2. poursuivre la réorganisation du temps de travail conformément au cadre réglementaire en vigueur ;*
 - 3. donner une assise réglementaire aux dispositifs indemnitaires ;*
 - 4. poursuivre l'ajustement des paramètres de calcul des cotisations et des pensions de retraite (cotisation du double, assiette de calcul, montant de la participation de l'État, etc.) ;*
 - 5. faire évoluer le régime de retraites des membres vers un régime à cotisations définies, n'engageant pas l'État au-delà du financement initialement consenti et applicable à l'ensemble des pensions non encore liquidées.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	266
Réponse du président du Conseil économique, social et environnemental	267

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La Cour recommande de placer le Conseil économique, social et environnemental (CESE) sous un régime budgétaire et comptable conforme au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique de l'État.

Je souscris au bien-fondé de cette orientation générale. C'est pourquoi, bien que le CESE soit exonéré du contrôle budgétaire par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, des travaux ont été initiés en 2014 entre le ministère des finances et des comptes publics et le CESE, afin que les principales dispositions comptables du décret du 7 novembre 2012 puissent trouver à s'appliquer, en tenant compte bien entendu des spécificités du CESE, notamment de l'existence d'un dispositif de questure.

L'harmonisation des règles comptables applicables au CESE est engagée en prenant en compte les dispositions découlant du décret du 7 novembre 2012. Elle porte notamment sur l'évolution de son plan comptable vers celui du plan comptable de l'État, sur les procédures comptables et sur les conditions d'une intégration plus exhaustive des opérations du CESE dans les comptes de l'État. Le rôle des acteurs de la chaîne financière et comptable devrait être par ailleurs examiné et précisé dans le cadre des travaux de réécriture du décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CESE qui précise le cadre administratif et financier et mériterait utilement d'être actualisé pour prendre en compte les principales dispositions du décret du 7 novembre 2012.

Les autres recommandations, qui, pour la plupart, concernent la gestion interne du CESE, me paraissent relever de la bonne gestion des ressources publiques. J'ai bien pris note en particulier de la question liée à la situation de la caisse de retraite dont bénéficient les membres du CESE et dont le montant des engagements est retracé à hauteur d'environ 200 millions d'euros en annexe des comptes de l'État. L'étude actuarielle menée sur ce régime de retraite permettra d'identifier les conditions de sa soutenabilité et de son redressement dans la durée, sur la base notamment des préconisations formulées par la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

La Cour rappelle le caractère dérogatoire du régime budgétaire et comptable du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et ce, dans la continuité des observations formulées à l'issue des contrôles précédents. Pour ma part, je réitère l'attachement du Conseil à son statut d'assemblée et à la défense du contrôle par les questeurs. D'ailleurs, le Premier ministre avait confirmé, le 25 mai 2005, le caractère dérogatoire du régime applicable au CESE dans les termes ci-après : « Vous continuerez à bénéficier, comme aujourd'hui, de procédures dérogatoires en matière d'exécution de la dépense, avec notamment une absence de contrôle financier et de comptable public ». J'ajoute que la dernière modification du décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CESE en date du 25 août 2010 n'a, à ma connaissance, appelé aucune observation du Premier ministre et des ministres signataires. Dès lors il me paraît difficile de conclure à la pleine application du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique sans prise en considération des dispositions réglementaires particulières toujours en vigueur.

Pour autant, je vous donne acte de la nécessité d'instaurer des procédures de contrôle interne et de garantir une remontée exhaustive des données comptables du CESE dans la comptabilité de l'État. Dès février dernier, la secrétaire générale a engagé deux chantiers avec le chef du service de contrôle budgétaire et comptable ministériel auprès des services du Premier ministre (CBCM) et l'appui de la direction générale des finances publiques :

- l'un, sur l'amélioration de la qualité comptable qui suppose l'harmonisation et la mise en cohérence du plan comptable du CESE avec celui de l'État afin d'apporter une réponse à vos observations justifiées relatives notamment à la gestion des amortissements et à la comptabilisation des cotisations sociales acquittées par les conseillers ;*
- l'autre, sur la révision du décret 59-601 du 5 mai 1959 modifié garantissant la spécificité du CESE, assemblée constitutionnelle, et la reconnaissance du rôle des questeurs au sein de notre institution.*

Ces échanges avec le CBCM nous permettront également d'améliorer le circuit et les délais de paiement ; au Conseil, le délai moyen a déjà été ramené de 27 jours en 2013 à 24,3 jours en 2014, à compter de la réception de la facture ; ce délai peut certes être amélioré mais par comparaison, le délai de 16 jours, au sein des services du Premier ministre référencé par la Cour, est comptabilisé à compter de la date de certification du service fait, nécessairement postérieure à celle de réception de la facture.

De même, la question de l'obligation de dépôt de fonds au Trésor est clairement posée et fait l'objet d'une demande de dérogation auprès du ministre des finances et des comptes publics.

L'analyse de la Cour sur la gestion de la commande publique explique les progrès qui restent à réaliser pour l'appropriation de procédures particulièrement complexes. Je confirme qu'à la faveur de la nouvelle organisation administrative, ce service récemment créé et désormais rattaché à la direction administrative et financière, a vocation à piloter l'ensemble des achats en privilégiant les procédures mutualisées, ouvertes au sein des services du Premier ministre ou de l'union des groupements d'achat public (UGAP).

Les résultats sont déjà probants : la part des dépenses de fonctionnement effectuées sur marchés de 37 % en 2009, 66 % en 2013 devrait atteindre 70 % en 2014, les 30 % restant incluant les achats externes auprès de la DILA, chargée de la publication officielle des avis, rapports et études ; s'agissant des investissements, le pourcentage de 88 % en 2013 sera porté à 99,5 % en 2014.

En ce qui concerne les ressources humaines, vous soulignez à juste titre l'ambition des réformes engagées et je souhaiterais comme je l'ai fait avec la Secrétaire générale lors de l'audition devant la Quatrième Chambre, insister sur la profondeur des changements à l'œuvre et notre souci de veiller à leur acceptabilité par les personnels.

Au terme d'un cycle de négociations intenses avec les organisations syndicales, engagé au début de l'année 2013, le comité technique du CESE, a émis, le 3 février 2014, un avis favorable sur :

- le référentiel de gestion des ressources humaines et les textes réglementaires en découlant, signés le 5 février 2014 ;*

- *l'organisation des services du CESE avec le double objectif d'une simplification et d'une collégialité renforcée de l'équipe de direction.*

Pour répondre à la nécessité d'un pilotage des effectifs et de la masse salariale par la direction des ressources humaines (DRH), la nouvelle organisation garantit la mise en œuvre d'un contrôle interne. La DRH est désormais chargée de préparer la paie et de piloter la masse salariale, en cohérence avec la politique de développement des ressources humaines (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et des conséquences financières correspondantes), la direction administrative et financière en assurant le contrôle avant mandatement et paiement.

D'ailleurs, je souhaite rappeler qu'au vu d'une impasse des dépenses de personnel de l'ordre de 500 000 € en 2011, j'ai demandé à la secrétaire générale à son arrivée en mai 2012, d'ouvrir les chantiers nécessaires à une remise en ordre, avec le souci du dialogue social.

Conformément à l'engagement que j'avais pris de sécuriser les rémunérations indiciaires et indemnitaires et d'introduire plus de transparence et d'équité, le référentiel des ressources humaines ne crée aucun nouvel avantage mais tient compte des avantages acquis et des règles applicables dans l'ensemble de la fonction publique.

Ce référentiel qui vaut règlement intérieur, a le mérite d'énoncer pour la première fois les règles applicables, de les porter à la connaissance de tous et de garantir ainsi une gestion transparente ; ce référentiel porte sur :

** L'organisation du temps de travail des agents du CESE, la durée légale du travail de 1607 h - incluant les jours fériés à l'instar de nombreuses administrations- s'appliquant désormais à tous les agents, sur la base de 38h50 par semaine. En résulte le maintien des 54 jours de congés dont 12 jours CESE existant depuis plusieurs décennies et marquant la spécificité des rythmes de travail par analogie avec les assemblées parlementaires.*

Je précise que l'organisation particulière du temps de travail des agents en brigade, chargés de l'accueil et de la sécurité doit garantir au mieux la continuité du service; le port d'une tenue vestimentaire professionnelle qui leur est imposée, justifie le temps d'habillage et de déshabillage. Les heures supplémentaires sont plafonnées à 25 h par mois conformément aux dispositions réglementaires en vigueur et les dépenses correspondantes de 186 000 € en 2009 ont été ramenées à 90 000 € en 2013.

* La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences correspond à la mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle d'emploi, une gestion transparente et sécurisée des recrutements et des promotions, une incitation à la formation professionnelle et un accompagnement individualisé dans le déroulement de carrières ; j'ai eu l'occasion de rappeler que plus aucun recrutement ne se ferait sans fiche de poste et dans la confidentialité d'un entretien individuel. Depuis l'été 2012, les postes sont publiés et les recrutements soumis à une commission de sélection. Les promotions résultent désormais de la stricte application des statuts particuliers publiés en 2009.

Je partage les observations de la Cour sur la nécessité d'accroître le recours à des fonctionnaires détachés, voire mis à disposition et à des contractuels pour des emplois spécifiques ou de courte durée et de renoncer à une politique d'intégration de fait automatique des personnels détachés. Cette inflexion nécessaire est d'ores et déjà apportée.

* Le nouveau régime indemnitaire des personnels du CESE permet de passer de 19 primes dont certaines non formalisées réglementairement, à un socle de 3 primes principales en sus des 6 primes prenant en compte des contraintes d'exercice imposées (indemnités de permanences de nuit, indemnités de sujétions particulières, indemnités de valorisation...). Le nouveau régime indemnitaire participe d'un effort de clarification, d'équité et de réduction des inégalités au profit des salaires les plus modestes ; chaque prime propre au Conseil fait l'objet d'un arrêté signé par mes soins, déterminant l'objet, le montant, les bénéficiaires et les modalités d'attribution et de versement.

La Cour relève « la base juridique incertaine » du régime indemnitaire applicable aux personnels du CESE. Telle n'est pas notre analyse. Les articles 15 et 23 bis de l'ordonnance organique, l'article 4 du décret précité du 5 mai 1959 modifié ainsi que le Règlement intérieur approuvé par décret, nous semblent fonder au contraire le pouvoir réglementaire du Président du CESE. L'article 52 du règlement intérieur précise bien que les primes et indemnités dont peuvent bénéficier les agents « sont déterminées par le Président du CESE ».

* La politique sociale est maintenue à un montant global de 250.000 € maximum, soit l'équivalent de 2 % de la masse salariale.

Vos observations sur la gestion de la Caisse de Retraites des conseillers justifient le rappel détaillé de la réforme engagée en 2011 en vue de garantir un financement pérenne grâce à un abondement réparti comme suit :

- 1/3 de financement sur le budget du CESE, grâce aux recettes dites de valorisation et liées à l'accueil d'événements au sein du Palais de Iéna ;
- 1/3 de subvention exceptionnelle de l'État soit 1,5 M€ par an, sur le triennal 2013-2015 ;
- 1/3 au titre des contributions des conseillers et anciens conseillers retraités.

Cette réforme conduite avec les questeurs, s'est traduite concrètement par :

- une diminution du montant de l'annuité des pensions pouvant selon les situations individuelles varier de -13 % à -15 % ;
- la suppression de la majeure partie des avantages familiaux (majoration pour enfant plafonnée à 10 %, impossibilité d'anticiper le versement de la retraite avant 60 ans en fonction du nombre d'enfants, etc.) ;
- le report du versement de la pension à la date de liquidation de la pension principale ;
- la mise en place inédite d'une cotisation de sauvegarde de 1 % prélevée sur toutes les retraites, y compris celles d'ores et déjà liquidées à la date de réforme (110 000 € par an) ;
- une transposition du régime général des fonctionnaires de l'État avec une augmentation du taux de cotisation de 7,85 % en 2011 à 10,55 % en 2020.

La nécessaire poursuite des réformes est, à mon sens, subordonnée à une étude préalable des équilibres de ce régime particulier de retraite, de son fonctionnement juridique et financier et à une juste estimation des engagements de l'État hors bilan. Ce travail est en cours avec l'appui et l'expertise de la Caisse des dépôts et débouchera sur la proposition des mesures correctives en 2015.

Au final, je suis avec les Questeurs et la Secrétaire générale reconnaissant à la Cour de nous aider à améliorer le fonctionnement et la gestion du CESE en corrigeant les manquements ou insuffisances constatés.

Je vous remercie de prendre la mesure de l'ampleur et de l'impact des changements conduits. À cet égard, je permets de rappeler que le CESE a contribué volontairement au financement du « Plan Emploi » et au redressement des comptes de l'État et accepté une diminution de la dotation budgétaire de l'État à hauteur de 800 000 € en 2013 rapportée à une dotation initiale de 38,7 millions d'euros. Cet effort a été reconduit en 2014 pour 700 000 € auxquels s'ajoute une nouvelle contribution volontaire de 350 000 € consentie en octobre de la même année.

IIIème assemblée de la République, « force de proposition de la société civile organisée », le CESE se doit d'être exemplaire dans ses actes, irréprochable dans son éthique, manifester le souci d'une bonne utilisation des deniers publics et participer à l'effort de maîtrise des finances publiques.

4

L'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche : une remise en ordre inachevée

PRÉSENTATION

L'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) est l'héritier de l'établissement public d'aménagement de la défense (EPAD) créé en 1958 pour contribuer à la création du premier quartier d'affaires à dimension internationale, construit sur une dalle à la Défense. Son existence a été prolongée à plusieurs reprises : le plan de renouveau de La Défense (juillet 2007) et la décision de regrouper dans un établissement unique l'EPAD et l'EPASA (né en 2002 du démembrement de l'EPAD pour isoler la zone située à l'arrière du quartier d'affaires) ont donné naissance en 2010 à l'EPADESA.

Depuis 2008, l'établissement n'assure plus la gestion des équipements et espaces publics du quartier d'affaires, qui a été confiée à une nouvelle structure émanant des collectivités territoriales, l'établissement public de gestion de La Défense (de nom commercial Defacto).

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel de 2013, avait présenté plusieurs observations et recommandations relatives l'EPADESA¹⁶⁹. Un référé portant sur le même sujet avait parallèlement été adressé, le 3 janvier 2013, aux ministres de l'intérieur et de l'écologie, ainsi qu'au ministre délégué chargé du budget¹⁷⁰.

Trois difficultés risquant de compromettre l'avenir de l'établissement avaient été relevées par la Cour.

En premier lieu, le partage des compétences entre l'EPADESA et l'établissement public chargé de la gestion des équipements du quartier

¹⁶⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel*. Tome II. L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) : un partage des compétences encore mal défini, des perspectives incertaines, p. 289-335. La Documentation française, janvier 2013, 602 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁷⁰ Cour des comptes, *Référé, Relations entre l'Établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD, puis EPADESA) et l'établissement public de gestion Defacto*, 3 janvier 2013, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'affaires de La Défense (« Defacto ») était ambigu et à l'origine de nombreux différends qui handicapaient l'activité d'aménageur de l'EPADESA.

En deuxième lieu, la Cour constatait l'absence d'un document reflétant une stratégie commune aux acteurs concernés par l'avenir du quartier de La Défense.

Enfin, malgré des progrès accomplis dans la gestion interne de l'EPADESA, des marges d'amélioration subsistaient.

Deux ans plus tard, la Cour constate avec satisfaction que ses recommandations relatives à l'amélioration de la gestion interne de l'EPADESA ont été mises en œuvre ou sont en cours (I), et que l'incertitude juridique qui compliquait les relations entre les deux établissements publics a été levée (II). En revanche, la question de la prise en charge financière de la remise en état des équipements du site de La Défense n'est pas encore résolue.

De même, si le ministère de tutelle de l'EPADESA a fixé, fin 2013, les principes de nouvelles orientations stratégiques pour l'avenir du quartier, celles-ci restent à concrétiser (III).

L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche et son périmètre d'intervention

Son territoire actuel d'intervention s'étend sur quatre communes (Nanterre, Puteaux, Courbevoie, La Garenne-Colombes) et 564 hectares. Il regroupe 180 000 emplois dans 4 millions de mètres carrés de bureaux, 38 000 habitants et 45 000 étudiants.

Le périmètre d'intervention de l'EPADESA recouvre deux zones assez dissemblables et dont les contraintes économiques sont différentes :

- dans le quartier d'affaires de La Défense proprement dit, il vend des droits à construire à des investisseurs qui bâtissent des immeubles de bureaux de grande hauteur afin de rentabiliser leurs opérations ;

- dans la zone Seine Arche, il cède des terrains qu'il a aménagés, parfois à un coût élevé, pour implanter non seulement des bureaux mais aussi des logements et des services de proximité, dont les retombées financières sont, en général, d'un niveau moins élevé.

Carte n° 1 : périmètres d'intervention de l'EPADESA et de Defacto



Source : EPADESA

I - Une amélioration de l'information et une gestion de l'établissement plus rigoureuse

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé que l'information financière délivrée aux membres du conseil d'administration était insuffisante et que la gestion de l'établissement devait être plus rigoureuse.

Des progrès sensibles ont été accomplis depuis lors.

A - Une information financière plus élaborée

1 - Des progrès dans l'information financière

Depuis 2011, l'établissement s'est progressivement doté de documents pluriannuels incluant des prévisions à fin d'affaires et un plan financier pluriannuel. La Cour avait salué ces progrès tout en relevant quelques défauts de construction et de présentation. Dès le conseil d'administration de décembre 2012, certaines préconisations visant à séparer clairement les différents horizons temporels et les différents niveaux d'engagement avaient été mises en œuvre : ainsi, l'impact des clauses d'intéressement¹⁷¹, globalement surestimé et mal appréhendé, a été mieux identifié ; de même, trois trajectoires financières (court, moyen et long terme) ont été définies et les deux premières ont pu être présentées au conseil en décembre 2012. Ce mouvement s'est prolongé, notamment par une description plus réaliste des opérations en développement. Celles-ci sont désormais réparties en deux catégories, dont une seule contribue à la formation du résultat financier.

Le conseil d'administration a bénéficié des progrès apportés aux documents et reçu une information de meilleure qualité, comme le demandait la Cour.

Les comptes 2012 ont été certifiés sans réserve dès la première année.

¹⁷¹ Ces clauses, incluses dans certains protocoles de vente, font varier la charge foncière vendue en fonction de la réalisation des objectifs de l'investisseur.

2 - Une meilleure communication sur les opérations

En revanche, la réactivation du comité des opérations recommandée par la Cour n'a pas été mise en œuvre, au motif qu'un ensemble de réunions y supplée : trois à quatre réunions par an de la direction de l'établissement avec les administrateurs d'État et leurs collaborateurs ; des réunions mensuelles entre l'établissement et les villes de Nanterre, Puteaux et Courbevoie afin de débattre en amont des opérations projetées par l'EPADESA.

La perspective d'associer à ce dispositif des experts extérieurs qui donneraient un avis impartial sur la faisabilité des opérations projetées se heurte, selon l'établissement, à l'étroitesse du vivier d'experts aptes à évaluer des opérations de grande envergure. Cependant, les orientations stratégiques de l'État communiquées le 1^{er} octobre 2013 à l'EPADESA demandent la mise en place d'un comité d'orientation pour éclairer les décisions du conseil d'administration¹⁷². Composé de personnalités qualifiées et d'experts, de représentants associatifs et d'acteurs du monde économique et financier, il pourrait apporter l'éclairage extérieur souhaité par la Cour.

B - Une rigueur accrue en matière de rémunérations et de mission

1 - En matière salariale

La Cour avait relevé que des augmentations de salaire très généreuses au regard de l'évolution de leurs fonctions et responsabilités étaient accordées à des cadres et dirigeants en cours de carrière.

Pour prévenir de telles dérives, l'établissement applique désormais aux cadres et aux directeurs les mêmes plafonds d'augmentation salariale que ceux s'appliquant aux autres catégories de salariés de l'établissement. Cette règle a été formalisée dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire en 2013 et introduite dans le statut des agents.

¹⁷² Ce souhait s'inscrit dans les priorités opérationnelles de moyen et court terme.

2 - Voyages et manifestations extérieures

La politique de réduction des dépenses de communication et représentation engagée en 2012 a été poursuivie.

En décembre 2012, une note a durci les règles applicables aux frais de mission et de représentation. Concernant la participation aux salons et colloques, le principe est d'envoyer exclusivement les équipes de l'établissement directement concernées. La note proscriit les invités particuliers, mais autorise l'établissement à inviter les administrateurs (ceux représentant des collectivités territoriales doivent être pris en charge par ces dernières), le préfet, le contrôleur général économique et financier et l'agent comptable. De même, les règles concernant les barèmes, les dépenses de restauration, de transport et d'hébergement sont clairement posées mais peuvent faire l'objet de dérogations encadrées.

La manifestation la plus visible de cette rigueur nouvelle concerne les salons professionnels qui avaient donné lieu à des excès relevés par la Cour. Les dépenses ont été mutualisées avec les partenaires¹⁷³ et le format des délégations a été fortement réduit¹⁷⁴.

Ces progrès dans la gestion interne de l'EPADESA se sont accompagnés d'une remise en ordre juridique recommandée par la Cour dans son rapport public de 2013.

¹⁷³ Les autres établissements publics d'aménagement franciliens partagent les frais de représentation au marché international des professionnels de l'immobilier (MIPIM) ; Defacto et l'EPADESA se répartissent les dépenses engagées pour le salon de l'immobilier d'entreprise (SIMI) dans une proportion de deux tiers (Defacto) et un tiers (EPADESA).

¹⁷⁴ Au MIPIM 2012, la délégation comprenait encore 18 salariés de l'EPADESA (dont 10 agents chargés de la communication et de l'international), le contrôleur financier et 3 administrateurs. Au MIPIM 2014, la délégation était composée exclusivement de 11 salariés de l'établissement.

II - Une incertitude sur le financement de la remise en état du quartier d'affaires

Le transfert des biens de l'EPADESA à Defacto et les conditions de leur collaboration ont reposé sur des bases juridiques incertaines¹⁷⁵ qui ont été à l'origine de plusieurs contentieux entre les deux établissements. Des opérations d'aménagement ont été ralenties, voire entravées par ces différends. En réponse à la recommandation de la Cour, les pouvoirs publics ont donné une nouvelle assise légale aux deux établissements publics, sans toutefois apporter une réponse à la question du financement de la remise en état des biens transférés.

A - Une clarification juridique

En réponse au référé du 3 janvier 2013, les ministres de l'intérieur et de l'égalité des territoires et du logement avaient indiqué à la Cour que le dispositif législatif et réglementaire applicable à Defacto serait révisé. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) a en effet sensiblement modifié le montage initial.

1 - Un partage des biens et espaces publics nettement établi

Les articles 22 à 24 de cette loi privent d'effet les dispositions du procès-verbal du 31 décembre 2008, signé par l'EPADESA et Defacto, qui constituait la cause de leur mésentente, chaque établissement en ayant sa propre lecture. Ils substituent au dispositif antérieur un régime juridique unique des biens et espaces publics : propriétés de l'EPADESA, ils peuvent seulement être mis à disposition de Defacto.

Le retour à l'EPADESA des biens antérieurement transférés à Defacto s'effectue dès la promulgation de la loi qui prévoit également qu'un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'urbanisme et

¹⁷⁵ La loi du 27 février 2007 et le décret du 29 novembre 2007 créant l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de la défense (dénommé Defacto) prévoyaient que le transfert des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général était soumis à l'accord des deux établissements par un procès-verbal établi contradictoirement. Il a été signé le 31 décembre 2008.

des collectivités locales définisse, après avis des deux établissements, la liste, la consistance et la situation juridique des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général mis à disposition. Cet arrêté n'a pas encore été pris car le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie veut, préalablement, procéder à un travail d'inventaire exhaustif du patrimoine qui n'avait jamais été réalisé précédemment.

1 - Des échanges financiers reposant sur des principes clairs

Le législateur a également déterminé les conditions dans lesquelles s'opèrent les transferts entre les deux établissements :

- le retour à l'EPADESA des biens antérieurement transférés à Defacto s'effectue à titre gratuit ;
- en revanche, lorsque l'EPADESA reprendra, pour les besoins d'une opération d'aménagement, un bien mis à disposition de Defacto, il lui versera une compensation financière.

B - Une incertitude sur l'ampleur et la répartition du coût de la remise en état

1 - Des enjeux importants

Lorsque la gestion des biens et espaces publics a été confiée à Defacto en 2008, ce dernier a hérité d'équipements datant des années 1970 et 1980 mal entretenus par l'EPAD, faute de ressources suffisantes¹⁷⁶. En 2007, il avait été décidé que l'EPADESA supporterait intégralement la charge financière de la remise en état. À cette fin, l'établissement avait constitué une provision dans ses comptes. L'ampleur et le coût de cette rénovation ont été contestés par Defacto qui a toujours considéré que ces évaluations, réalisées partiellement¹⁷⁷ en 2008 et

¹⁷⁶ Les collectivités locales et l'État n'apportant aucun financement, les ressources de l'EPAD étaient constituées des recettes tirées de l'activité d'aménageur. Ces dernières se sont raréfiées dans les années 1990.

¹⁷⁷ Le procès-verbal de transfert reposait sur l'actualisation d'une étude réalisée en 2005 par Scetaroute (103 M€) et prévoyait des études complémentaires qui pourraient donner lieu à un nouvel accord.

complétées en 2011 pour la rénovation des tunnels¹⁷⁸, ne couvraient qu'une partie des besoins. Dans les perspectives financières 2012-2020, la charge de cette remise en état était estimée par l'EPADESA à 351 M€, répartis entre les travaux à réaliser par l'aménageur lui-même (dont 156,8 M€ pour les tunnels) et ceux qu'ils remboursaient à Defacto.

Le transfert de la propriété des biens et espaces à l'EPADESA, consécutif à l'adoption de la loi du 27 janvier 2014, a supprimé cette obligation de l'aménageur vis-à-vis du gestionnaire. À court terme, la situation financière de l'aménageur s'en est trouvée améliorée¹⁷⁹. Mais, à moyen et long terme, la question de la répartition de la charge financière de la remise en état, qui avait été tranchée en 2007 en défaveur de l'EPADESA, n'est toujours pas résolue. Une partie seulement de ces dépenses pourrait être financée par les marges bénéficiaires que l'établissement dégage sur les opérations d'aménagement qu'il réalise¹⁸⁰. Toutefois, la question de la prise en charge de la remise à niveau de certains équipements publics, dont les tunnels, estimée à plus de 200 M€, n'est toujours pas résolue et ne saurait être supportée par l'EPADESA, sauf à remettre en cause le modèle économique sur lequel il est fondé. L'importance des montants en cause, l'imbrication des responsabilités des différents acteurs (EPADESA, Defacto, collectivités territoriales, État) et les contraintes budgétaires qui pèsent sur tous les acteurs rendent particulièrement complexe la répartition entre eux de cette lourde charge.

2 - Des décisions reportées à 2015

L'article 24 de la loi MAPTAM prévoit que le gouvernement remette au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport sur la remise en état des ouvrages publics de la Défense et les modalités de leur financement.

Dans cette perspective, les pouvoirs publics ont entrepris deux démarches parallèles :

¹⁷⁸ Tunnels routiers d'accès aux tours représentant six kilomètres de voies couvertes situées sous la dalle de la Défense.

¹⁷⁹ Les comptes de l'EPADESA intégraient une provision en vue de la remise en état (77,8 M€ au 31 décembre 2013) ; le budget prévisionnel comportait une charge pour les remboursements sur factures (9 M€ au titre de 2014).

¹⁸⁰ Ainsi l'EPADESA a supporté la mise aux normes des parkings (58 M€) et envisage de consacrer 45 M€ à d'autres travaux de remise en état de certains équipements publics.

- une mission d'inspection conjointe du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'inspection générale des finances (IGF) a été chargée en juillet 2014 d'évaluer les besoins et de faire des propositions de financement. Elle devrait remettre ses conclusions avant la fin de l'année 2014 ;
- le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a chargé sa direction des affaires juridiques d'analyser les aspects juridiques de la remise en état.

La Cour regrette que le délai indiqué à l'article 24 de la loi n'ait pas été respecté. Les décisions qui seront prises à l'issue de cette démarche seront déterminantes, en raison de leur impact financier et des effets induits sur les relations entre les deux établissements. Elles pourraient déboucher sur un protocole qui complèterait et préciserait les dispositions législatives, afin d'éviter de nouvelles tensions. Ainsi, les questions relatives aux biens repris par l'EPADESA en vue d'une opération d'aménagement, qu'il s'agisse des compensations financières qu'il doit verser au gestionnaire ou des modalités d'entretien de ces équipements pendant la durée de l'opération, y seraient traitées.

III - Une stratégie d'aménagement qui reste à construire

A - Un environnement économique et institutionnel incertain

Le rapport public annuel de 2013 de la Cour, regrettant l'absence d'une vision d'ensemble pour l'aménagement du quartier de La Défense, relevait deux facteurs qui altéreraient la capacité de prévision de l'EPADESA : les incertitudes relatives aux infrastructures de transport (échéances incertaines, financements non assurés, localisation imprécise) d'une part, le caractère cyclique du marché immobilier, d'autre part.

Ces deux incertitudes persistent toujours.

La desserte du quartier par les transports en commun reste peu satisfaisante. Si l'on constate la légère amélioration du fonctionnement de la ligne A du RER (doubles rames et augmentation de la fréquence), l'ouverture de la ligne « Eole » est repoussée à 2020, la liaison Roissy-La Défense à 2027. Or, les 40 000 emplois nouveaux attendus dans le

quartier d'affaires avant ces échéances risquent de contribuer à un engorgement croissant des capacités de transport.

Quant au marché de l'immobilier de bureau, il demeure atone : plus de 440 000 m² neufs ou de seconde main restaient inoccupés au premier trimestre 2014, soit un taux de vacance proche de 14 %. En 2013, 105 000 m² seulement ont été loués, contre une moyenne de 300 000 m² entre 2006 et 2008. Deux tours nouvelles (« D 2 », de 54 000 m², et « Majunga », de 59 000 m²) seront prochainement livrées, alors que la demande reste toujours sensiblement inférieure à l'offre.

Les évolutions législatives intervenues depuis le dernier contrôle de la Cour ont ajouté un facteur supplémentaire d'incertitude d'ordre institutionnel. La loi MAPTAM a profondément modifié le paysage intercommunal en Île-de-France. À compter du 1^{er} janvier 2016, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre « métropole du Grand Paris » regroupera Paris et les communes de la petite couronne ainsi que certaines communes de la grande couronne. Il exercera les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées des communes aux EPCI existants.

La place de l'EPADESA dans cette future métropole n'est, à ce jour, pas définie. Si l'amendement qui prévoyait sa dissolution et sa fusion dans le « Grand Paris » n'a pas été adopté, l'établissement pourrait être affecté par la mutualisation de certains services.

B - La difficile élaboration d'une vision commune entre l'État et les collectivités territoriales

1 - Une méthode établie mais des orientations et un calendrier flous

L'ordonnance du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne prévoit l'élaboration puis l'adoption en conseil d'administration de chaque établissement public d'aménagement (EPA) d'un projet stratégique opérationnel (PSO) reposant sur les orientations stratégiques arrêtées par l'État (OSE) pour le territoire concerné.

Le ministère de tutelle de l'EPADESA a transmis les orientations stratégiques de l'État le 1^{er} octobre 2013. Elles incitent l'établissement à

adopter un nouveau mode de développement, en rupture par rapport au précédent, qualifié de « monofonctionnel ». Elles précisent que le secteur Seine Arche est complémentaire du quartier d'affaires dans lequel les opérations d'aménagement doivent être désormais davantage tournées vers les habitants et les usagers et intégrer « toutes les dimensions qui font la ville ». Cinq orientations stratégiques générales¹⁸¹ sont fixées et deux priorités opérationnelles de court et moyen terme sont identifiées. Privées d'objectifs chiffrés et ne visant aucun secteur d'aménagement en particulier, ces OSE restent toutefois assez vagues.

Dès leur réception, l'EPADESA a constitué des groupes de travail qui ont présenté leurs travaux au conseil d'administration. Une première version du projet stratégique opérationnel intégrant une liste d'actions lui sera soumise en fin d'année 2014. Le conseil ayant décidé de soumettre le projet aux usagers sous forme dématérialisée, ce qui allongera le calendrier d'élaboration, le PSO ne pourrait être adopté par le conseil et validé par les tutelles qu'à la fin de l'année 2015.

2 - Une difficile conciliation des points de vue

L'action de l'EPADESA doit s'inscrire dans un processus d'aménagement concerté avec les communes et leurs groupements, dans le respect des prérogatives de chacun. Toutefois, la Cour a constaté que la conciliation des points de vue a souvent été difficile. Le conseil d'administration de l'EPAD a toujours été traversé de tensions qui ont culminé au début des années 2000 et conduit à la scission en deux établissements distincts. Depuis leur regroupement en 2010 et la nouvelle composition du conseil, dominé par les collectivités territoriales, ces tensions se sont quelque peu apaisées. Toutefois, le rapport public de 2013 soulignait les difficultés des collectivités locales de cette partie de l'Île de France à s'entendre avec l'État sur un projet commun. Pour éviter d'éventuels blocages de nature à entraver le développement du site, la Cour recommandait d'utiliser tous les outils disponibles, y compris la procédure dite de « projet d'intérêt général ».

¹⁸¹ Ces priorités sont : 1/ renouveler l'attractivité du quartier d'affaires en accompagnant l'évolution du modèle de développement, 2/ développer une offre de logements adaptée à la diversité des besoins, 3/ repenser l'offre économique dans une logique de cohérence et de complémentarité, 4/ penser le territoire de la Seine à la Seine et en articulation avec les territoires voisins, 5/ produire du sens en insérant le territoire dans une métropole durable.

Depuis ce constat, deux changements importants sont intervenus : d'une part, le renouvellement du conseil, intervenu en décembre 2013, a porté à la tête de l'établissement le maire de Nanterre, anciennement opposé à la poursuite des activités de l'EPADESA et favorable à un mode de développement urbain en rupture avec celui du quartier d'affaires¹⁸². D'autre part, le vote de la loi MAPTAM a ouvert des perspectives susceptibles de faire évoluer les positions des administrateurs représentant les collectivités territoriales.

Dans les orientations stratégiques qu'il a adressées à l'établissement en octobre 2013, l'État recommande de faire du conseil d'administration un lieu de pilotage stratégique, de concertation, d'échanges et de décision¹⁸³ et considère que la recherche de consensus doit être privilégiée. Sans contester le bien-fondé de tels principes, et à la lumière des tensions qui ont caractérisé le fonctionnement du conseil d'administration dans les années récentes, la Cour rappelle cependant que leur application ne doit pas se traduire par une absence de choix clairs qui handicaperait l'avenir de l'établissement et, au-delà, de tout le quartier d'affaires de La Défense.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Grâce au vote des articles 22 à 24 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, la clarification juridique des relations entre l'EPADESA et l'établissement de gestion Defacto, que la Cour appelait de ses vœux, a été réalisée, ce qui constitue une étape décisive de la normalisation de la situation dans le quartier d'affaires.

Toutefois la question délicate de la prise en charge des coûts de réfection des équipements du quartier de La Défense reste toujours pendante. L'importance des sommes en jeu ne permet manifestement pas que l'EPADESA en supporte seul la charge ce qui suppose que l'ensemble des autres acteurs concernés (Defacto, l'État, les collectivités locales) participe à leur financement.

L'avenir de l'EPADESA demeure également subordonné à l'élaboration d'un plan stratégique qui définirait clairement les

¹⁸² Déclaration au CA qui l'a élu le 6 décembre 2013 : « le quartier d'affaires s'est développé sur un modèle urbain de son temps (1958, construction sur dalle) offrant peu de lien avec son environnement dans une insularité qui se révèle aujourd'hui un élément de faiblesse ».

¹⁸³ Orientations stratégiques de l'État, octobre 2013.

orientations à moyen et long terme qu'on entend donner au quartier de La Défense. Si l'État et le nouveau conseil d'administration de l'établissement ont posé le principe d'un « nouveau modèle de développement » moins axé sur la construction de bureaux, encore faut-il en mesurer les effets sur l'équilibre financier de l'EPADESA, surtout à une période où la crise de l'immobilier hypothèque la commercialisation des m² disponibles.

Tout en prenant acte des progrès accomplis dans la gestion interne de l'EPADESA, la Cour recommande aux pouvoirs publics et à l'établissement :

- 1. d'arrêter rapidement les modalités de répartition des coûts de réfection des équipements du quartier de La Défense ;*
- 2. d'élaborer un document stratégique précisant le développement qu'ils entendent donner à ce quartier d'affaires au cours des dix à quinze prochaines années.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	288
Réponse du ministre de l'intérieur.....	288
Réponse de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.....	293
Réponse du président du conseil général des Hauts-de-Seine	295
Réponse du maire de Courbevoie	299
Réponse de la maire de Puteaux	300
Réponse de la directrice générale de l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (Defacto).....	300
Réponse du directeur général de l'Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA)	307

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
Maire de La Garenne-Colombes
Maire de Nanterre
Maire de Paris

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous nous félicitons d'abord du constat fait par la Cour d'une amélioration de la gestion interne et d'une clarification de son environnement juridique, grâce au vote des articles 22 à 24 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.

Nous nous associons également aux deux recommandations finales que ce soit sur le besoin d'un document stratégique pour guider l'action de l'ÉPADESA ou sur la nécessaire clarification de la répartition des coûts de réfection des équipements du quartier de la Défense.

Les orientations stratégiques de l'État adressées à l'établissement le 1^{er} octobre 2013 et la réflexion en cours sur le projet stratégique et opérationnel s'inscrivent pleinement dans le cadre de la première recommandation.

De même, les conclusions prochaines de la mission conjointe d'inspection de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable permettront de contribuer à la clarification financière demandée par la Cour.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

I - Le constat des avancées et des progrès réalisés

Pour l'essentiel, je ne peux que souscrire à l'analyse de la Cour qui relève avec satisfaction que ses recommandations relatives à l'amélioration de la gestion interne de l'ÉPADESA ont été ou sont en cours de mise en œuvre et que l'incertitude juridique qui compliquait les relations entre les deux établissements publics présents sur le site - l'ÉPADESA et l'Etablissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (EPGD) - a été levée.

1) Les améliorations portant sur la gestion de l'ÉPADESA

Ainsi que vous l'avez relevé, l'information financière délivrée aux membres du conseil d'administration est désormais de meilleure qualité, l'établissement s'étant progressivement doté de documents pluriannuels mieux présentés. La certification sans réserve des comptes de 2012

témoigne de ces progrès. Par ailleurs, la communication sur les opérations s'est améliorée au regard des nombreuses réunions de travail organisées par l'EPADESA et votre rapport souligne la rigueur accrue qui s'applique en matière de rémunérations et de missions.

Mais ces améliorations, qui répondent aux préoccupations exprimées par votre Cour, auraient été insuffisantes s'il n'avait pas été par ailleurs procédé à la remise en ordre juridique du site,

2) La clarification juridique et institutionnelle du site de La Défense

Dans son rapport public de 2013, votre Cour avait formulé une recommandation demandant à l'État de réviser rapidement le dispositif législatif, réglementaire et contractuel qui régissait les relations entre l'EPADESA et l'EPGD, notamment pour mettre fin aux différends qui opposaient les deux établissements. Pour mémoire, dans la réponse alors adressée par mon département ministériel, il avait été souligné que ces modifications apparaissaient tout à fait nécessaires au Gouvernement et il avait été fait référence à l'examen par le Parlement dès 2013 de dispositions législatives visant à remédier à l'insécurité juridique alors constatée.

Depuis lors, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est intervenue (articles 22 à 24 relatifs au site de La Défense). Outre la clarification du régime des biens que vous évoquez, il convient de souligner que ces articles incluent un volet institutionnel relatif aux missions de l'EPGD, l'objectif étant de recentrer son action sur la gestion des espaces publics, comme le souhaitait le législateur de 2007, et d'éviter un empiètement sur la mission d'aménagement de l'EPADESA : l'article 22 de la loi a ainsi modifié en ce sens les dispositions de l'article L. 328-2 du code de l'urbanisme.

S'agissant du régime des biens, outre la suppression des effets du procès-verbal du 31 décembre 2008 dont la légalité de certaines des clauses était contestée, la loi a exclu tout transfert en pleine propriété à l'EPGD afin de ménager pleinement les futures opérations d'aménagement de l'EPADESA et donc de ne permettre que les mises à disposition de biens. Pour ce qui est de l'arrêté interministériel qui doit fixer, après avis des deux établissements, la liste, la consistance et la situation juridique des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général mis à disposition, vous indiquez que cet arrêté n'a pas encore été pris car le ministère de l'écologie veut procéder préalablement à un travail d'inventaire exhaustif du patrimoine qui n'avait jamais été réalisé

précédemment. Ce travail approfondi apparaît effectivement être un préalable indispensable pour permettre au nouveau régime des biens de fonctionner sur des bases durables.

II - Les améliorations qui restent à apporter

Ainsi que votre rapport le souligne, au-delà des progrès réalisés, des éléments d'incertitude demeurent et des améliorations restent à apporter.

1) Sur le coût de la remise en état des équipements publics du site de La Défense

Comme vous le relevez, la question de la prise en charge financière de la remise en état des équipements du site de La Défense n'est pas encore résolue, même si l'intervention de la loi du 27 janvier 2014 a conduit à supprimer les obligations de l'organisme aménageur envers l'organisme gestionnaire et à améliorer à court terme la situation financière de l'EPADESA (du fait de la suppression dans son budget d'une provision de 77,8 M€).

En tout état de cause, cette question demeure pendante à moyen et long terme et il apparaît effectivement qu'une partie seulement des dépenses de remise en état pourrait être financée par les marges bénéficiaires que l'établissement dégage sur les opérations d'aménagement qu'il réalise. Vous soulignez à juste titre - outre l'existence de contraintes budgétaires et l'importance des sommes en cause qui atteignent globalement plus de 350 millions d'euros - l'imbrication des responsabilités des différents acteurs présents sur le site (EPADESA, EPGD, État et collectivités territoriales) qui contribue à créer une situation complexe, mais qui est liée à la spécificité même du site, autant au plan institutionnel qu'au plan de l'urbanisme.

C'est au regard de ces éléments que doivent être analysées les dispositions du dernier alinéa de l'article 24 de la loi du 27 janvier 2014 qui a prévu que le Gouvernement remettrait au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport présentant une estimation des coûts de remise en état des ouvrages publics de La Défense.

Dans cette perspective, ont été engagées deux démarches parallèles : d'une part, une mission d'inspection conjointe du CGEDD et de l'IGF a été chargée d'évaluer les besoins et de faire des propositions de financement, ses conclusions devant intervenir avant la fin de l'année 2014 ; d'autre part, le ministère de l'écologie a chargé sa direction des affaires juridiques d'analyser les aspects juridiques de la remise en état.

Si votre Cour regrette que le délai de 6 mois prévu n'ait pas été tenu, les réflexions engagées, qui participent d'une clarification nécessaire, nécessitent un temps d'approfondissement pour permettre de faire les bons choix pour le devenir du site de La Défense. Pour mémoire, votre rapport public de 2013, lorsqu'il a évoqué les décisions prises en 2007-2008 dans le cadre de la création de l'EPGD n'a pas manqué de regretter « des arbitrages préparés et validés hâtivement » ; il convient d'éviter aujourd'hui ce type d'erreurs afin de proposer un dispositif équilibré et fiable.

De manière plus précise, si l'idée d'un protocole entre les deux établissements pour régler certaines questions n'est pas à écarter, il serait exclu que ce protocole ne résulte que d'un simple accord entre l'EPADESA et l'EPGD (comme cela a été le cas du procès-verbal du 31 décembre 2008) : dans tous les cas, les décisions prises devraient résulter d'une intervention de l'État dans le processus afin de le garantir.

2) Sur la stratégie d'aménagement qui reste à construire

Indépendamment des difficultés qui affectent le marché de l'immobilier de bureau, activité dont le caractère cyclique avait été souligné par votre Cour en 2013, votre rapport évoque deux autres points qui participeraient d'un environnement économique et institutionnel incertain :

- Le premier porte sur la desserte peu satisfaisante du quartier par les transports en commun. Il s'agit d'un point effectivement très important pour le site qui sera d'ailleurs discuté dans le cadre de la consultation publique qui interviendra en 2015 sur le projet stratégique et opérationnel (PSO) de l'établissement, document prévu par l'article L. 321-18 du code de l'urbanisme. Cette question de l'amélioration des transports (notamment ferroviaires) qui desservent La Défense, menée par les différents acteurs concernés (SNCF, RATP, STIF), est en effet fondamentale pour les utilisateurs et les usagers du site et l'EPADESA est forcément impacté par les choix faits dans ce domaine (amélioration de la qualité de la desserte, augmentation de l'offre de transports collectifs).*
- Le second point évoqué porte sur la modification du paysage institutionnel et intercommunal de la région d'Île-de-France opérée par la loi du 27 janvier 2014 qui a notamment prévu la création de la métropole du Grand Paris. Selon votre Cour, ces dispositions ajouteraient un facteur supplémentaire d'incertitude d'ordre institutionnel, la place future de l'EPADESA dans cet ensemble n'étant pas à ce jour définie.*

Sur ce point, il me semble que la véritable incertitude d'ordre institutionnel concernant le site de La Défense est celle qui résultait de la situation qui préexistait à la loi du 27 janvier 2014, qui a eu précisément pour objet, en ses articles 22 à 24, d'améliorer et de stabiliser les relations entre les deux établissements présents sur le site. Quant à l'insertion de La Défense dans un ensemble plus vaste, la loi a bien abordé cette question puisque son article 23 a prévu que le rapport, qui doit être remis par la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris au Gouvernement au plus tard le 31 décembre 2014, comprendra une étude sur l'opportunité d'une réorganisation de la composition du conseil d'administration de l'EPADESA ; ceci pourra conduire à la présence à terme, dans ce conseil, de représentants de la MGP. À l'évidence, il conviendra d'assurer une intégration du site de La Défense dans une approche coordonnée et cohérente du territoire métropolitain, au regard des larges compétences de la MGP en matière d'aménagement de l'espace, de développement et d'aménagement économique.

Les incertitudes que la Cour évoque dans son rapport méritent donc d'être relativisées.

S'agissant enfin de la difficile élaboration d'une vision commune entre l'État et les collectivités territoriales, le projet stratégique opérationnel (PSO) de l'établissement, qui doit tenir compte des orientations stratégiques de l'État (OSE), en application de l'article L. 321-18 précité du code l'urbanisme, devrait être précisément le moyen de concilier les visions des différents acteurs présents sur le site.

En tout état de cause, comme votre rapport le souligne, les tensions sur le site se sont quelque peu apaisées. Par ailleurs, comme mon département ministériel avait eu l'occasion de le préciser à votre Cour en 2013, l'action de l'EPADESA doit s'inscrire dans un aménagement concerté avec les communes et leurs groupements, dans le respect des prérogatives de chacun mais au service d'un projet commun. Bien évidemment, si la recherche d'un consensus doit être privilégiée, ceci ne doit pas se traduire par une absence de choix qui handicaperait l'avenir de l'EPADESA, et du site par voie de conséquence. En tout état de cause, l'État - dont l'intervention est justifiée et nécessaire - dispose des moyens juridiques pour intervenir sur le site.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Reprenant les trois difficultés qu'elle avait précédemment relevées concernant cet établissement, à savoir la clarification des relations avec l'établissement public de gestion de la Défense (Defacto), la définition de la stratégie et l'amélioration de la gestion interne, la Cour relève avec satisfaction des avancées positives. Ainsi, les recommandations relatives à la gestion interne ont été ou sont en cours de mise en œuvre. L'incertitude juridique compliquant les relations avec Defacto a par ailleurs été levée.

La Cour souligne néanmoins que le projet stratégique de l'établissement reste à préciser.

L'élaboration du projet stratégique de l'EPADESA est un grand chantier en cours. Ce plan stratégique et opérationnel de l'EPADESA a fait l'objet d'un premier débat lors du conseil d'administration tenu le 16 octobre dernier et donne actuellement lieu à des échanges techniques. Ce projet sera à la fois ambitieux et partenarial.

Il affirmera en effet le positionnement économique du quartier d'affaires de la Défense dans la métropole, résolument tourné vers le rayonnement international de la France, et construira une ville mixte, durable, inscrite dans son territoire de « la Seine à la Seine ». Ces deux volets de son action constituent la condition sine qua non de l'attractivité de cette opération d'intérêt national et de son ambition de jouer un rôle majeur dans la résorption de la crise du logement en Île-de-France, dans la relance économique française et dans l'atteinte des objectifs environnementaux que la France s'est fixée. Il s'agit de rompre ainsi avec l'isolement du quartier d'affaires historique, qui conduirait sans aucun doute à son étiolement.

Cette ambition ne trouverait pas de réalité si elle n'était pas partagée, grâce à une gouvernance renouvelée de l'établissement. Le projet stratégique et opérationnel devra ainsi tenir compte à la fois des orientations stratégiques de l'État (OSE), notifiées à l'établissement en octobre 2013, mais aussi des stratégies des collectivités territoriales concernées, exprimées dans leurs documents de programmation et de planification. Les débats au sein du conseil d'administration ont permis de mettre en exergue les voies de convergence pour faire du plan stratégique et opérationnel le document de référence sur lequel s'appuieront les partenaires de l'établissement pour soutenir son action, soit directement, soit au travers de leurs propres actions. Dans cet esprit de synergie de toutes les volontés autour du projet de l'établissement,

l'EPADESA, à la demande des partenaires et la mienne, a également engagé une large démarche de concertation et de consensus.

Cela concerne bien sûr les grandes décisions stratégiques, mais surtout les engagements opérationnels, comme l'aménagement du site des Groues qui nécessite l'action commune de nombreux partenaires : commune de Nanterre, Conseil général des Hauts-de-Seine, État, opérateurs de transport, etc. Afin de garantir la mise en œuvre de ces engagements, je veillerai à ce que les ambitions du projet soient transcrites dans les plans locaux d'urbanisme et dans les programmes locaux de l'habitat des collectivités concernées.

Ce projet ambitieux devra également être bâti sur un modèle économique renouvelé et soutenable pour l'établissement. Il donnera de la visibilité financière et opérationnelle à court terme et à fin d'affaire, aux tutelles et au conseil d'administration.

La Cour souligne par ailleurs l'intérêt qu'il y aurait à mettre en place un comité d'orientations auprès de l'établissement, visant à porter des regards éclairés sur sa stratégie.

J'avais demandé la création d'un tel comité dans les OSE. Il me semble néanmoins plus pertinent d'attendre la fin de la concertation avant d'envisager la mise en place d'une nouvelle instance d'orientations. Dans cet objectif d'enrichir la réflexion, le Premier ministre a demandé à l'atelier international du Grand Paris de travailler sur l'avenir du territoire de la Défense-Seine-Arche.

Concernant la gestion interne de l'EPADESA, je ne saurais qu'abonder dans le sens de la Cour sur les progrès accomplis en termes de qualité et de sincérité comptables. À cet égard, la tenue du prochain conseil d'administration permettra de proposer aux administrateurs des prévisions à fin d'affaire, actualisées et projetées de façon échelonnée sur la période 2015-2020. À cette occasion, il convient notamment d'observer que l'établissement prévoit de supprimer, à titre prudentiel, les clauses d'intéressement qui restaient programmées à hauteur de 31,9 M€ à fin 2013.

Pour ce qui a trait aux relations avec Defacto, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) est en effet venue lever les incertitudes en prévoyant que l'EPADESA restait propriétaire des biens et ouvrages, ces derniers étant, en tant que de besoin, mis à disposition de Defacto pour leur gestion, et ce en préservant la capacité de l'EPADESA de mener à bien ses missions d'aménageur.

Au-delà de ces clarifications, et comme le relève la Cour, la question de la prise en charge financière de la remise en état des équipements du site de la Défense doit toutefois encore être résolue. À cet égard, le Gouvernement entend remettre le rapport qu'il doit au Parlement, en vertu de la loi MAPTAM, dès l'achèvement des travaux de la mission conjointe conduite par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable. Ce rapport devrait m'être remis dans les toutes prochaines semaines. Abondant dans le sens de la Cour, le Gouvernement poursuivra alors, sur la base de ce rapport et des orientations qu'il en aura tirées, la conclusion d'un protocole entre partenaires institutionnels posant les principes et les conditions de leur contribution au financement de cette remise en état.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES HAUTS-DE-SEINE

Ce document suscite de ma part plusieurs remarques dont je souhaite vous faire part :

Dans la partie I – Une amélioration de l'information et une gestion plus rigoureuse, vous indiquez que « des progrès sensibles ont été accomplis depuis le précédent contrôle » de la Cour, manifestés par une information financière élaborée (I-A).

La Cour aurait relevé des progrès dans l'information financière (I-A-1) et une meilleure communication sur les opérations (I-A-2)

Pour étayer son argumentation, la Cour estime que « les progrès apportés aux documents pluriannuels ont permis au Conseil d'administration de bénéficier d'une information de meilleure qualité ».

Si la modification de la présentation des prévisions à fin d'affaires depuis un an, distinguant trois trajectoires budgétaires distinctes (court/moyen/long terme) qui intègrent la probabilité de réalisation des opérations, a bien constitué un effort de réalisme budgétaire et financier réclamé depuis longtemps par les administrateurs, conduisant d'ailleurs au reclassement de certaines opérations, voire à leur suppression pure et simple des perspectives financières, celle-ci est loin d'avoir amélioré la transparence et la sincérité de l'information qui est transmise au Conseil d'administration, et partant, sa capacité de décision.

Au plan des informations financières par exemple, comment ne pas s'interroger en effet sur la sincérité des prévisions, quand l'état prévisionnel des recettes et des dépenses 2012 (EPRD) indique 302 M€ de recettes de ventes et que l'établissement n'en perçoit effectivement que 21 M€.

Quant à la communication sur les opérations, plusieurs points méritent d'être portés à la connaissance de la Cour.

En premier lieu, il n'est pas rare que le Conseil d'administration doive approuver des conditions de cession sur la base d'un rapport succinct et elliptique sur certaines conséquences financières importantes pour l'établissement (montant du dépôt de garanties, conditions de versement des droits à construire, détail des conditions suspensives).

Le caractère défaillant de l'information transmise aux administrateurs n'est mis en évidence que des mois voire des années plus tard, une fois l'acte de vente signé et ses conditions financières traduites dans les documents budgétaires et financiers.

En second lieu, au motif de la confidentialité des négociations, la direction générale de l'établissement a longtemps refusé de communiquer aux administrateurs les projets de protocole d'accord sur lesquels ce dernier devait pourtant se prononcer.

Je souhaite indiquer néanmoins qu'à la demande des administrateurs, le nouveau Président de l'EPADESA a demandé à la direction générale de l'établissement lors du conseil d'administration du 13 juin 2014, de communiquer avant chaque séance aux administrateurs les projets d'accord devant faire l'objet d'une délibération. Ceci constitue un progrès dont il conviendra de suivre la réalité de sa mise en œuvre.

Enfin, et cette question va au-delà de la qualité de l'information transmise au conseil d'administration et de sa capacité de décision, elle touche à la sincérité générale de l'argumentation de la direction générale de l'établissement vis-à-vis des administrateurs et à sa volonté de défendre l'intérêt public.

En effet, de manière constante à ces dernières années, l'EPADESA a justifié la dégradation de sa marge de court terme par l'importance du volume de charges exceptionnelles, recouvrant pour l'essentiel le remboursement à l'établissement public de gestion de La Défense, Defacto, des dépenses de remise en état prévues dans le procès-verbal de transfert du 31 décembre 2008. Ces charges exceptionnelles auraient

pourtant dû, dès avant la création de Defacto, être provisionnées dans les comptes de l'EPADESA.

En revanche, en dépit de la situation financière contrainte de l'établissement, la direction générale n'a pas hésité cette année à demander au conseil d'administration d'accepter la dégradation de la marge de certaines opérations pour renégocier, à la demande d'investisseurs largement capitalisés, des conditions de cession plus avantageuses pour ces derniers.

Dans la partie II - Une incertitude sur le financement de la remise en état du quartier d'affaires, vous indiquez que le vote de la loi dite MAPTAM le 27 janvier dernier a apporté une clarification juridique (II-A), grâce à un partage des biens et espaces publics nettement établi (II-A-1) et à des échanges financiers reposant sur des principes clairs (II-A-2). Je vous renvoie à cet égard à la réponse formulée par la directrice générale de Defacto à ce même document, qui démontre clairement que ce partage est loin d'être nettement établi (arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'urbanisme et des collectivités territoriales non publié), et que la loi dite MAPTAM a laissé en suspens de nombreux points (raisons de la fin de la mise à disposition, délai de réalisation des opérations d'aménagement notamment, sort des ouvrages remis à disposition pour la conduite d'opérations d'aménagement) qui créent un flou juridique supplémentaire.

Sur la question des tunnels, au-delà des discussions sur la maîtrise d'ouvrage et sur leur financement, je souhaiterais appeler votre attention sur l'opportunité d'appliquer aux voies couvertes de La Défense, les normes de la Directive dite « Mont Blanc », essentiellement adaptée aux tunnels de transit de type montagnard (interdits aux piétons, avec issue de secours tous les 150m...).

Ce choix maximaliste, opéré par les services de l'État, en l'absence d'autres référentiels, n'est pas adapté aux spécificités des voies couvertes de La Défense (présence de nombreux piétons, livraisons, stationnement et arrêts fréquents au pied des tours, nombreuses issues vers la dalle...).

Le coût colossal de mise en sécurité qui en résulte est tel, dans un contexte budgétaire très contraint pour l'ensemble des pouvoirs publics, qu'aucun acteur public ne sera en mesure d'en assurer la prise en charge, si bien que la mise en œuvre de cette sécurisation est sans cesse retardée.

Par ailleurs, vous soulignez fort justement l'incertitude sur l'ampleur et la répartition du coût de la remise en état (II-B), et ajoutez

en conclusion que « l'importance des sommes en jeu ne permet manifestement pas que l'EPADESA en supporte seul la charge, ce qui suppose que l'ensemble des autres acteurs concernés (Defacto, l'État, les collectivités locales) participe à leur financement ».

En tant que Président de Defacto, je partage les propos formulés sur ce sujet par la Directrice générale de Defacto.

Comme Président du Conseil général des Hauts-de-Seine, je tiens à rappeler que cette collectivité a, elle, consenti des efforts de gestion significatifs ces dernières années qui ont d'ailleurs été actés par la Chambre régionale des comptes, pour dégager une capacité d'investissement exceptionnelle de près de 500 M€ par an, destinés à financer des projets d'envergure métropolitaine voire internationale, dont l'attractivité bénéficiera à l'ensemble de l'Ile-de-France.

Sans préjuger des conclusions de l'inspection conjointe du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) qui devaient intervenir avant la fin de l'année 2014, sur les propositions de financement, j'indiquerais simplement que la contribution au financement d'un projet ou d'une ambition ne saurait être détachée de la capacité d'action et de décision. C'est dans cet esprit que la gouvernance de l'établissement et son modèle économique doivent être repensés.

RÉPONSE DU MAIRE DE COURBEVOIE

Fragilité et complexité des périmètres d'action :

Le transfert de partie de la dette de l'EPADESA à Defacto n'a pas permis de donner des perspectives financières stables à l'établissement. Et ce transfert a durablement fragilisé les comptes de Defacto, établissement uniquement financé par les Collectivités.

La clarification des rôles entre les deux établissements est encore insuffisante à ce jour. Les zones de responsabilité partagée demeurent nombreuses et les frontières floues.

Les habitants en sont les premiers pénalisés et relayent quotidiennement auprès des Collectivités locales leurs interrogations sur le non entretien de certains espaces publics ou le non achèvement de projets d'aménagement.

Un effort de simplification paraît encore souhaitable.

Financement incertains des réseaux techniques :

Le quartier d'affaires, construit pour l'essentiel sur dalle, n'a pas fait l'objet d'une mise aux normes de ses réseaux depuis sa création.

Le coût de reprise de l'ancien entrelacs de voiries et réseaux divers qu'il comporte sera sans doute bien supérieur in fine au montant cité dans le document. A fortiori si la Défense souhaite transformer les espaces sous dalle en espaces accueillants à l'instar des quartiers analogues dans le monde.

Il ne paraît pas envisageable qu'une stricte analyse de ces coûts assortie de principes de financement ne soit opérée avant le transfert de la gestion du quartier au Grand Paris.

La recommandation de la Cour des Comptes sur la nécessité d'arrêter rapidement les modalités de répartition des coûts mériterait d'être complétée d'une injonction à y procéder avant la fin 2015 et un probable changement de gouvernance.

Plan stratégique opérationnel :

Celui-ci est en cours d'élaboration avec le concours actif des collectivités locales qui en appelaient de longue date la définition. Il est encore trop tôt pour évaluer la pertinence d'un document en cours d'ébauche mais la démarche en soi est très positive.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PUTEAUX

Je vous informe que ce document, faisant état des avancées constatées au cours de ma présidence, n'appelle aucun commentaire de ma part.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE GESTION DU QUARTIER D'AFFAIRES DE LA DÉFENSE (DEFACTO)

L'insertion dans le rapport annuel de la Cour des Comptes portant sur « L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche : une remise en ordre inachevée », appelle de la part de Defacto une réponse concernant la clarification juridique des relations entre l'EPADESA et Defacto et la prise en charge des coûts de remise en état.

I – Sur la clarification juridique des relations entre l'EPADESA et Defacto

La Cour souligne que « l'incertitude juridique qui compliquait les relations entre les deux établissements publics a été levée », en indiquant que la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi « MAPTAM ») a apporté une clarification juridique dans les relations entre les deux établissements, avec notamment un « partage des biens et espaces publics nettement établi » et « des échanges financiers reposant sur des principes clairs ».

Defacto estime que la loi du 27 janvier 2014, qui a modifié les relations entre Defacto et l'EPADESA au détriment du gestionnaire, est porteuse de nouvelles incertitudes juridiques qui entravent la capacité de Defacto à mener un programme d'investissement.

En effet, l'article 24 de la loi MAPTAM, qui opère un transfert de propriété des espaces et ouvrages au bénéfice de l'EPADESA, puis une mise à disposition au bénéfice de Defacto, indique que ceux-ci « font l'objet d'un constat par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'urbanisme et des collectivités territoriales », après avis des deux établissements, cet arrêté interministériel devant préciser « la consistance et la situation juridique des ouvrages ».

Or, plus de onze mois après la promulgation de la loi MAPTAM, Defacto regrette que l'arrêté interministériel n'ait toujours pas été pris et que le calendrier de sa publication, comme les modalités de son élaboration, ne soient toujours pas connus. Le périmètre de biens mis à disposition de Defacto n'est ainsi toujours pas défini et les modalités de circulation des biens entre les deux établissements ne sont pas clairement arrêtées.

S'agissant plus particulièrement de la fin de mise à disposition des espaces et ouvrages, les raisons la justifiant apparaissent particulièrement floues puisque l'article L. 328-4 du Code de l'urbanisme précise uniquement que celle-ci peut intervenir « à tout moment », « pour l'exercice des missions » de l'EPADESA, sans que celles-ci ne se rattachent à une opération d'aménagement clairement identifiée ou que les conditions de fin de mise à disposition soient encadrées.

L'EPADESA considère ainsi pouvoir décider unilatéralement de la reprise des biens mis à la disposition de Defacto.

Dans ces conditions, Defacto, outre qu'il a été privé de sa qualité de propriétaire sur ces biens, s'expose à ce que l'EPADESA puisse demander « à tout moment » pour l'exercice de ses missions de mettre fin à la mise à disposition d'un bien, ce qui n'incite évidemment pas à la mise en œuvre d'un programme d'investissement pérenne.

Sur ce point, le régime spécial prévu par le Code de l'urbanisme diffère sensiblement du régime général prévu par le Code général des collectivités territoriales pour les mises à disposition, dans la mesure où le bénéficiaire d'une mise à disposition décide seul de la remise des biens au propriétaire d'origine lorsqu'il constate la désaffectation totale ou partielle des biens qui lui ont été remis, ce qui lui donne toute latitude pour décider d'engager les opérations d'investissement qu'il estime nécessaire.

De plus, Defacto se voit, en pratique, privé de la possibilité de valoriser librement le domaine qui lui a été mis à disposition – et d'initier ou de participer à ce titre à des opérations d'investissement – dans la mesure où la délivrance de titres d'occupation constitutifs de droits réels d'une durée excédant cinq ans est conditionnée à l'accord de l'EPADESA sans que celui-ci ne soit encadré.

Enfin, la loi du 27 janvier 2014 n'encadre pas le délai de réalisation des opérations d'aménagement pour lesquelles l'EPADESA décide de reprendre les biens mis à la disposition de Defacto. Or, beaucoup de temps peut s'écouler entre la fin de la mise à disposition entraînant la reprise des biens par l'EPADESA et le lancement de

l'opération d'aménagement (comme pour l'opération Hermitage, par exemple), avec alors une dégradation progressive de l'état des espaces publics et des ouvrages, puisque Defacto n'est plus habilité à intervenir sur la zone considérée. Enfin, la loi ne règle pas le sort des ouvrages et espaces remis à disposition pour la conduite d'opération d'aménagement qui par la suite doivent être considérées comme abandonnées (par exemple l'abandon de projets de tours).

Concernant « les échanges financiers reposant sur des principes clairs », il convient de préciser que la loi MAPTAM n'a pas modifié le régime antérieur créé par la loi de 2007, qui prévoyait déjà une compensation financière versée à Defacto par l'EPADESA dans le cas d'un retour du bien à ce dernier, la compensation financière n'étant due que si la fin de la mise à disposition du bien à Defacto s'accompagne d'un impact sur les ressources de ce dernier.

II – Sur la prise en charge des coûts de remise en état

Comme la Cour le souligne à juste titre, l'article 24 de la loi MAPTAM prévoyait que le gouvernement remette au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport sur la remise en état des ouvrages publics de la Défense et les modalités de leur financement.

Il est, à cet égard, regrettable, sur une question de cette importance, que le délai fixé par le législateur n'ait pas été respecté.

La Cour indique, par ailleurs, que « l'importance des sommes en jeu ne permet pas que l'EPADESA en supporte seul la charge ce qui suppose que l'ensemble des autres acteurs concernés (Defacto, l'État, les collectivités locales) participe à leur financement ». Sur cette question stratégique pour le quartier d'affaires, les investissements très significatifs pour remettre en état des espaces publics vieillissants, souvent obsolètes constituant l'une des clés du maintien et du développement de l'attractivité de La Défense, je souhaiterais apporter les précisions suivantes :

- Sur l'ampleur des coûts de remise en état :

Defacto a procédé à une estimation du coût complet (hors coûts de maîtrise d'ouvrage) des opérations de remise en état restant à réaliser au sein du quartier d'affaires de La Défense au 1^{er} janvier 2014. Celle-ci s'élève à 132,3 M€ HT (valeur € 2014) et comprend les éléments suivants :

- *montant de l'estimation de l'audit SCETAUROUTE corrigée : 58,4 M€ HT (valeur € 2005), soit 73,9 M€ HT (valeur € 2014) ;*

- *montant des estimations des études et diagnostics techniques conduits par Defacto au 01/01/2014 : 69,1 M€ HT (valeur € 2014) ;*
- *montant des dépenses de maîtrise d'œuvre et dépenses annexes : 21,5 M€ HT (valeur € 2014)*
- *déduction faite des dépenses réalisées au 01/01/2014 au titre des opérations de remise en état : 32,2 M€ HT (valeur € 2014).*

Il convient de souligner que cette évaluation du coût complet des opérations de remise en état au 1er janvier 2014 est sous-estimée dans la mesure où elle contient trois types d'exclusion :

- *Des exclusions « techniques » correspondant aux études et diagnostics en cours ou restant à mener dont notamment :*
 - *La problématique Amiante ;*
 - *Une partie des réseaux d'assainissement (notamment les réseaux de surface) ;*
 - *L'étanchéité ;*
 - *Le réseau d'arrosage ;*
 - *Le montant des travaux de remise en état intégré au contrat de Délégation de Service Public portant sur les parkings publics de La Défense. Il est à noter que ce contrat prévoit un montant de 24,1 M€ HT au titre du renouvellement et de la remise en état des équipements techniques de ces parkings.*
- *Des exclusions « géographiques » correspondant principalement aux périmètres qui n'avaient pas été remis en propriété à Defacto dans le cadre du Procès-Verbal de Transfert du 31 décembre 2008 et qui de fait ne font toujours pas à ce jour l'objet d'une mise à disposition de Defacto. À ce titre, il est possible de citer notamment :*
 - *Les périmètres des projets : Signal, Phare, Ava, Air², Generali, CB31 (Alto) et Hermitage (y compris les Parkings Saisons, Ancre et Seine) ;*
 - *L'ancien Centre Commercial Coupole ;*
 - *Les voies de desserte intérieures Douces, G. Hutin, l'ensemble des voies Perronet.*
- *L'ensemble des frais supportés par la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de ces travaux.*

Il est, à cet égard, particulièrement préjudiciable pour le quartier d'affaires que l'EPADESA, bien que propriétaire des biens, ait cessé brutalement de participer au financement des opérations de remise en

état sans attendre les propositions que le gouvernement doit faire au Parlement sur leurs modalités de financement.

Sur la responsabilité de réaliser ces investissements de remise en état :

Précédemment à l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM, la répartition des charges financières liées à la remise en état des différents ouvrages était régie par le procès-verbal du 31 décembre 2008 conclu en application de l'article R. 328-11 I du Code de l'urbanisme.

Ce procès-verbal prévoyait notamment, à son article 6.2 que chaque année l'EPADESA et Defacto convenaient de valider la liste des travaux de remise en état à réaliser l'année suivante par Defacto, « aux frais » de l'EPADESA.

L'article 24 de la loi du 27 janvier 2014 dispose, à cet égard, expressément que « à compter de la date de publication de la présente loi, le procès-verbal du 31 décembre 2008 est privé d'effets ».

Or, les articles L.328-1 et suivants du Code de l'urbanisme modifiés par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 ne précisent pas à qui revient la responsabilité et la charge de la remise en état ni ses modalités de financement et, en tout état de cause ne les confient pas à Defacto comme le relève la Cour.

Précédemment, la loi du 27 février 2007 créant l'article L. 328-2 du Code de l'urbanisme et applicable antérieurement à la loi du 27 janvier 2014 disposait que Defacto était « habilité à gérer les ouvrages et espaces publics » et pouvait entreprendre « toute réalisation en rapport avec ces missions afin d'améliorer la qualité de vie du quartier d'affaires ou de garantir le niveau des prestations bénéficiant à ses usagers ou à ses habitants ».

Le nouvel article L. 328-2, dans sa rédaction issue de la loi du 27 janvier 2014, précise le champ des missions qui relèvent de la compétence de Defacto.

En effet, aux termes de l'article L. 328-2 précité, Defacto est compétent pour gérer les ouvrages et espaces publics, ainsi que les services d'intérêt général ; mission qui comprend « l'exploitation, l'entretien et la maintenance [...], ainsi que l'animation du site », sans que la responsabilité et la charge de la remise en état ne lui soient confiées.

Sur ce point, il convient de rappeler que l'article 18 du projet de loi initial déposé par le Gouvernement confiait à Defacto

« l'amélioration » des biens ; terme qui a été supprimé au cours du débat parlementaire. En précisant ainsi les missions dévolues à Defacto à l'article L. 328-2 du Code de l'urbanisme, le législateur entend donc lui confier le fonctionnement quotidien des ouvrages et espaces publics, les investissements lourds tels que ceux liés à la remise en état de ces biens restant à la charge de l'EPADESA.

En outre, le renvoi aux pouvoirs de gestion défini à l'article L.1321-2 du Code général des collectivités territoriales ne permet pas de clarifier ce point.

En effet, s'agissant du régime de droit commun de la mise à disposition, la doctrine estime que si l'établissement gestionnaire bénéficiaire de la mise à disposition a la capacité d'assurer tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'additions de constructions, il peut tout aussi bien considérer qu'un bien mis à disposition est devenu inutile (entendu comme n'étant plus nécessaire pour exercer les compétences qui lui ont été transférées) en vue de le remettre à son propriétaire.

Or, la jurisprudence administrative tend à considérer que dans une telle hypothèse la désaffectation totale ou partielle des biens mis à disposition est constatée par l'organe compétent de la collectivité bénéficiaire, en vertu des pouvoirs de gestion dont elle est titulaire par l'effet de la mise à disposition.

Le bénéficiaire d'une mise à disposition apparaît donc en droit de refuser de procéder à des opérations de remise en état, notamment s'il considère que celles-ci sont trop onéreuses pour maintenir l'affectation des biens, mais aussi lorsque la réalisation de tels investissements n'entre pas dans le champ de sa mission.

Ajoutons, enfin, que la remise en état est constitutive d'un défaut d'entretien des ouvrages, espaces publics et équipements qui incombait à l'EPADESA avant la création de Defacto ; élément qui avait conduit l'EPADESA dans le cadre du procès-verbal du 31 décembre 2008 à en prendre la charge financière au titre de son passif. Ces dépenses de remise en état sont représentatives de coûts d'une gestion passée défailante, soit d'un passif dont l'EPADESA est responsable et qu'il doit assumer.

- Sur la capacité de Defacto à financer ces investissements de remise en état :

Le niveau de ressources pérennes de Defacto s'établit à 15 M€/an pour financer des opérations d'investissement.

En effet, déduction faite des amortissements qui servent à couvrir le renouvellement du patrimoine existant dans son état actuel (10 M€/an), les ressources disponibles de Defacto pour financer les autres investissements s'établissent à 5 M€/an, sans commune mesure avec le besoin de financement induit pour les travaux de remise en état estimés aujourd'hui à minima à 132,3 M€ HT (Cf. supra).

- Sur les travaux de mise en sécurité des voies couvertes de La Défense :

Au-delà du fait que la remise en état des ouvrages et des espaces publics excède le cadre des missions confiées par la loi à Defacto, l'EPADESA, en tant que maître d'ouvrage de certaines opérations, a la charge de réaliser les investissements lourds liés à la mise en sécurité des tunnels. Ainsi, il est, en effet, constant que l'EPADESA a toujours assumé la maîtrise d'ouvrage de la mise en sécurité des voies couvertes et agi comme tel. Avant la création de Defacto bien sûr, lorsqu'ont été engagées les études de mise en sécurité de la voie des Bâtisseurs, puisque l'EPAD était alors l'unique interlocuteur.

Par la suite, cette position a été confirmée, tant dans les décisions que dans les actions.

Ainsi, alors même que la propriété des biens avait été transférée à Defacto, l'EPADESA a poursuivi dans cette voie, au travers de la gestion du projet global de mise en sécurité des voies couvertes d'une part, au travers de l'instruction des dossiers de sécurité des différents tunnels d'autre part.

S'agissant de la gestion du projet global de mise en sécurité des tunnels, l'EPADESA a rappelé à de nombreuses reprises son rôle de maître d'ouvrage, et ce, alors qu'il n'était déjà plus propriétaire de ces ouvrages. Il l'a rappelé à l'occasion de l'étude globale des voies couvertes de 2011 ainsi que dans la première version du plan directeur de 2012. Il l'a aussi rappelé en séance lors de la réunion de la CNESOR le 14 juin 2011. L'EPADESA a également mené l'ensemble des études et concertations. Il assure la maîtrise d'ouvrage des opérations transversales nécessaires à cette mise en sécurité (travaux qui sont communs à tous les ouvrages – ex : réseau d'appel d'urgence, réseau vidéo, dispositifs d'auto-évacuation) tout comme il a financé le système d'aide à l'exploitation du futur PC de sécurité de Defacto, au motif que les équipements et travaux réalisés par l'EPADESA dans le cadre de cette mise en sécurité des tunnels, qui ont vocation à être rattachés au PC de sécurité, seront majoritaires au sein de cette opération.

Par ailleurs, s'agissant de l'instruction des dossiers préliminaires de sécurité (DPS) et des dossiers de sécurité (DS), le code de la voirie routière dispose qu'ils sont établis et soumis pour instruction puis validation par le maître d'ouvrage (art R118-3-1 et suivant), ce qui a bien été le cas :

- *lorsque l'EPAD était propriétaire, avec le DPS de la voie des Bâtisseurs,*
- *après le transfert en pleine propriété à Defacto, avec le DS de la voie des Bâtisseurs et le DPS du complexe Ancre - Blanchisseurs,*
- *depuis la promulgation de la loi précitée du 27 janvier 2014 qui a de nouveau remis en propriété le domaine public à l'ÉPADESA, avec le DPS de la liaison Médiane.*

L'ÉPADESA s'est donc toujours comporté et a toujours agi comme le maître d'ouvrage de la mise en sécurité des voies couvertes : c'est à lui qu'incombe la réalisation des travaux de mise en sécurité.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE LA DÉFENSE SEINE ARCHE (ÉPADESA)

J'ai bien enregistré votre analyse qui relève les réels progrès accomplis dans la gestion interne de l'établissement. À cet égard, je prends note du satisfecit de la Cour pour la mise en œuvre de ses recommandations portant sur l'amélioration de l'information financière et pour la rigueur accrue constatée dans la maîtrise des coûts de fonctionnement.

La Cour souligne ainsi la qualité de nos processus internes et le professionnalisme de nos équipes, qui ont permis à l'ÉPADESA d'être le premier établissement public d'aménagement, et à ce jour le seul, à voir ses comptes annuels certifiés sans réserve par un commissaire aux comptes, gage de transparence et de qualité des informations financières fournies notamment à nos administrateurs.

La Cour met également en évidence les résultats significatifs obtenus dans la maîtrise de nos dépenses de fonctionnement, depuis plusieurs années. Ces résultats traduisent une démarche rigoureuse et continue de maîtrise de ces budgets menée par l'établissement.

Comme l'indique la Cour, la clarification du contexte juridique issue des articles 22 à 24 de la loi dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014 a permis de franchir une étape décisive dans la résolution des difficultés concernant les relations avec Defacto, en séparant nettement les rôles d'aménageur, confié à l'ÉPADESA, et de gestionnaire et en précisant le régime juridique de mise à disposition des biens et espaces publics.

Votre rapport indique que l'ÉPAD n'a pu, faute de ressources suffisantes, qu'assurer partiellement l'entretien des équipements et espaces publics remis depuis à la disposition de Defacto. Je souhaite apporter à la connaissance de la Cour les éléments suivants, qui atténuent ce constat.

Tout d'abord, l'ÉPAD a assumé, jusqu'à la création de l'EPGD, un rôle actif dans la gestion du quartier d'affaires. On rappellera ainsi que l'analyse des données financières sur la période 1991-2007 montre que le budget consacré aux dépenses d'exploitation s'élevaient en moyenne à 18 M€ par an. On rappellera, à titre de comparaison, que Defacto a consacré, entre 2009 et 2011, 24 M€ cumulés à l'entretien et l'animation du quartier d'affaires, dont 20,5 M€ ont été pris en charge par l'ÉPADESA. S'il paraît légitime de s'interroger sur le volume de ces engagements, il ne peut être fait reproche à l'établissement de ne pas avoir, durant cette période, engagé des dépenses significatives en matière d'entretien.

La Cour regrette que les décisions relatives au financement des travaux de remise en état des biens mis à disposition aient été reportées en 2015. L'ÉPADESA ne peut que partager cette position et souhaite apporter quelques compléments sur ce sujet.

L'ÉPADESA est amené, dans le cadre de ses opérations d'aménagements, à construire et à restructurer des espaces et équipements publics. Ces dépenses, incluses dans notre plan financier, sont financées par les marges dégagées par les opérations et s'élèvent au total à plus de 360 M€ jusqu'en 2023, dont près de 55 M€ ont d'ores et déjà été exécutées. L'établissement continue ainsi de contribuer très significativement à l'effort de renouvellement des espaces publics.

La Cour souligne également que le poids financier des travaux de mise aux normes des tunnels ne peut être supporté seul par l'ÉPADESA. Certaines mises aux normes s'intègrent par construction dans les opérations d'aménagement que mène l'établissement. Les coûts correspondants font partie des charges d'aménagement de ces opérations et sont couverts par les marges. Cette part est estimée, à ce jour, à 45 M€. Les autres coûts de mise aux normes de sécurité des tunnels

routiers, évalués à 105 M€, ne sont pas couverts par des recettes associées et la question de leur financement, comme l'indique la Cour, n'est pas définitivement réglée.

S'agissant du contexte économique, la Cour souligne la persistance des incertitudes créées par des éléments contextuels relatifs, d'une part, à la desserte de l'espace Défense-Seine-Arche et, d'autre part, aux perspectives macroéconomiques du quartier d'affaires.

Concernant la qualité de la desserte de l'espace Défense-Seine-Arche, les témoignages des entreprises nouvellement arrivées, entendus très récemment à l'occasion du SIMI 2014, montrent que le hub de transport est un élément d'attractivité de premier ordre. La qualité de la desserte est certes affectée aux heures de pointe mais les enquêtes récentes montrent des taux de satisfaction supérieurs à 80 % sur le sujet. Aujourd'hui, 87 % des salariés utilisent les transports en commun pour venir à la Défense. Le processus de remplacement des rames de RER, qui se poursuit jusqu'en 2017, permet d'améliorer au fur et à mesure l'offre en la matière sur la ligne A, en attendant l'arrivée d'Éole en 2020 et celle du Grand Paris Express en 2025.

Sur le plan économique, après une année 2013 difficile en termes de demande placée dans les bureaux, la Défense a retrouvé en 2014 une place de locomotive sur le marché parisien et, ce faisant, entame une nouvelle période de son histoire marquée par une attractivité, certes à renforcer encore, mais fondamentalement renouvelée.

En disposant aujourd'hui d'un stock d'environ 400 000 m² de bureaux dont 70 % sont neufs ou réhabilités, la Défense représente environ 50 % des surfaces disponibles sur le marché d'Île-de-France en matière d'offre « Grade A ». Or cette offre constitue aujourd'hui 90 % des transactions significatives (supérieures à 5000 m²). C'est dire si la Défense va nécessairement être au cœur des attentes des entreprises dans les années à venir.

De plus, le taux de vacance important, conséquence de volumes de bureaux livrés en même temps, en ayant eu des effets sur l'ajustement à la baisse des loyers a permis de redonner une attractivité nouvelle à la Défense. Cela se traduit par une demande placée qui va atteindre plus de 220 000 m² à fin 2014, meilleure année depuis 2008 alors que la moyenne des 10 dernières années s'établit à 174 000 m² par an.

Plus encore, il me semble que la Défense a changé de dimension cette année dans le jeu des grands pôles économiques d'Île de France : des livraisons de tours à haut niveau de performance, des utilisateurs endogènes qui marquent leur fidélité au quartier (KPMG, AXA IM...)

mais aussi de nombreuses entreprises majeures, de tailles intermédiaires ou venant de l'extérieur (Paris, Neuilly principalement) venues s'installer à la Défense privilégiant la connectivité, le bassin de talents desservi et le rapport qualité/prix de l'offre immobilière. Thalès, Banque de France, State Street, Groupon, Euronext, Tarkett en sont seulement quelques exemples traduisant également la diversification sectorielle du quartier et son ouverture aux entreprises de la nouvelle technologie qui ne trouvent plus la place nécessaire à leur développement dans Paris.

Le renouvellement de l'offre immobilière, plus adaptée à la demande des entreprises, est pour beaucoup dans ce regain d'attractivité. Celui se traduit aussi par des volumes d'investissement et de transaction en hausse permanente ces dernières années émanant principalement d'investisseurs étrangers (européens, nord-américains et, plus récemment, asiatiques).

Sur le plan stratégique, la Cour estime que l'élaboration d'une vision d'ensemble sur le périmètre d'intervention de l'établissement reste difficile. L'établissement tient à souligner, comme le remarque d'ailleurs la Cour, qu'il a, dès la réception des orientations stratégiques de l'État, mis en œuvre une démarche ayant abouti à la présentation d'un document au conseil d'administration, qui en a salué la qualité. Compte tenu de la décision du conseil d'organiser une concertation publique sur ce sujet et malgré les efforts déployés par l'établissement, le délai de production du projet stratégique opérationnel a été allongé par des éléments exogènes.

Dans les années à venir, l'ÉPADESA entend développer, entre autres, deux lignes stratégiques essentielles au développement de l'attractivité de la Défense-Seine-Arche :

- le volume du parc de bureaux de la Défense et le rythme naturel d'obsolescence des immeubles rend nécessaire de piloter au plus près la restructuration et le renouvellement permanent du parc pour éviter les effets de livraisons massives d'immeubles restructurés en même temps. Pour ce faire, l'ÉPADESA met en place un Observatoire de la performance énergétique des immeubles début 2015 ainsi qu'une stratégie de contact permanent avec les propriétaires de la Défense ;*
- la Défense-Seine-Arche doit affirmer son rôle de pôle économique majeur au service de l'attractivité nationale, de la région Île-de-France, de la métropole du Grand Paris mais aussi de son territoire d'influence proche. Pour ce faire, le travail de marketing territorial initié avec DEFACITO (marque Paris la Défense pour communiquer à l'international) mais aussi les contacts initiés avec Paris Région*

Entreprises et Paris-Île-de-France Capitale Économique visent à mieux positionner la Défense-Seine-Arche au cœur du maillage des grands sites économiques et des grandes portes d'entrée d'Île de France (Roissy, Saclay, Marne la Vallée...) et à marquer la complémentarité plus que la concurrence qui existe entre la Défense et ces grands sites.

Enfin, je tiens à rappeler le caractère exceptionnel, en termes de concentration de personnes et de capitaux, de l'espace économique et urbain que constitue le quartier d'affaires de La Défense. Par ailleurs, je souligne l'importance du renouvellement régulier qui s'impose au parc immobilier du quartier d'affaires, ainsi qu'aux espaces et équipements publics, qui permet d'affirmer la pérennité de son modèle et légitime l'intervention de l'établissement dans un haut lieu de l'attractivité économique internationale.

5

Le chantier de Jussieu et la conduite des grandes opérations immobilières des universités franciliennes : des enseignements à tirer

PRÉSENTATION

Les grandes opérations immobilières des universités franciliennes (plateau de Saclay hors infrastructures de transport, campus Condorcet et Paris intra-muros) pèsent lourdement sur la politique publique de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec un budget prévisionnel cumulé de 3,2 Md€. Le chantier de Jussieu en est, à cet égard, le révélateur.

Le désamiantage du campus de Jussieu a été lancé en 1996 et devait durer trois ans pour un budget évalué à 183 M€. En 2015, 19 ans après, les principales opérations de désamiantage et de réhabilitation du campus devraient s'achever pour un coût final décuplé.

Un premier contrôle mené par la Cour en 2003 avait relevé les défaillances de la conduite générale du chantier. Dans son rapport public thématique de novembre 2011¹⁸⁴, la Cour avait souligné les nombreuses dérives de coûts et de délais constatées sur le chantier et formulé 14 recommandations portant sur le renforcement des compétences de maîtrise d'ouvrage de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF), la responsabilisation des établissements universitaires en matière de définition de programme immobilier et de gestion de location de locaux provisoires, et le pilotage stratégique par l'État des opérations immobilières universitaires.

¹⁸⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le campus de Jussieu : les dérives d'une réhabilitation mal conduite*. La Documentation française, novembre 2011, 140 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Photo n° 1 : vue aérienne du campus de Jussieu



Source : Lasteditor12, License Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported, http://commons.wikimedia.org/wiki/File:UPMC_Campus.jpg

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations du rapport public thématique de 2011 a permis à la Cour d'établir un état d'avancement et un bilan financier du chantier de Jussieu en 2014. Alors que le chantier initial n'est pas encore achevé, l'université Pierre et Marie Curie envisage désormais le lancement d'une nouvelle tranche de travaux sur le secteur des « barres de Cassan ». Au terme de ces opérations, qui pourraient durer dix autres années, le coût global de réhabilitation du campus de Jussieu devrait dépasser 2 Md€ (I).

La Cour a également évalué le fonctionnement de l'EPAURIF, qui est le maître d'ouvrage des opérations sur le campus de Jussieu et qui intervient par ailleurs en matière immobilière auprès d'un nombre croissant d'établissements universitaires et de recherche en Île-de-France (II).

La Cour constate enfin que les opérations immobilières de grande ampleur programmées en Île-de-France ne se sont pas inscrites dans une stratégie globale de l'État à l'échelle du territoire régional alors qu'elles consomment des budgets très importants (III).

I - Un chantier interminable au coût croissant

Le chantier du campus de Jussieu représente une opération de grande ampleur conduite sur plusieurs années en site occupé. En raison de la particularité architecturale des locaux édifiés entre 1964 et 1971, le choix initial a été de les désamianter et de les réhabiliter plutôt que de les détruire en totalité et de reconstruire à neuf. L'université Pierre et Marie Curie dispose désormais de bâtiments modulables à la structure saine, bien adaptés à ses missions. Le coût élevé de la rénovation complète du campus résulte de ce choix stratégique mais aussi des dérives constatées par la Cour en 2011. La reprise en main de la maîtrise d'ouvrage des opérations par un nouvel établissement public d'aménagement n'a pas empêché le coût final de cette opération d'être estimé en 2014 à plus de 2 Md€.

A - Des opérations en voie d'achèvement

L'Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF), qui a succédé en 2010 à l'établissement public du campus de Jussieu, assure la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des opérations menées sur le site. Comme la Cour l'y invitait, un contrat d'objectifs et de performance a été signé avec l'État en 2012. L'un des objectifs fixés à l'établissement par le contrat est d'« achever l'opération Jussieu dans le respect des objectifs de coût, de qualité et de délais, et préparer l'avenir ».

1 - Un cadre d'opération et une enveloppe financière fixés très tardivement

Dix-sept ans après le lancement des premiers travaux, une convention, signée le 8 octobre 2013 entre l'État, l'université Pierre et Marie Curie et l'EPAURIF, a fixé la mission de l'établissement public d'aménagement en matière de désamiantage, de réhabilitation, de relogements et de transferts, une annexe financière détaillant pour chaque opération le montant final estimé et le calendrier des dépenses associées.

La convention ne prend pas en compte les opérations achevées et concerne uniquement les opérations en cours ou en projet, pour un coût estimé à 1,46 Md€. Sur ce total, le segment le plus coûteux concerne les

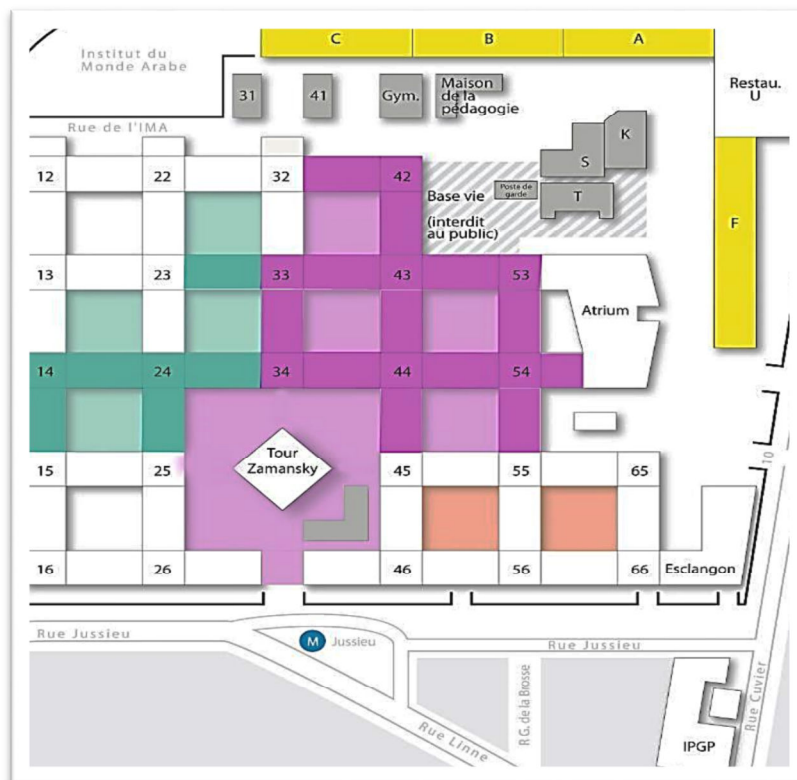
opérations liées aux relogements extérieurs (39 % du coût total). La réhabilitation du secteur ouest représente 28,36 % du coût et celle du secteur est, 18,9 %.





2 - Un calendrier de livraison partiellement respecté pour les secteurs principaux

La complexité du chantier a contraint à découper les opérations de désamiantage et de réhabilitation du campus de Jussieu en plusieurs secteurs géographiques.

Conformément au calendrier fixé par la convention, le secteur ouest-centre a été livré en juillet 2014. La livraison du secteur est, prévue à l'été 2015, pourrait subir un léger retard en raison de travaux de désamiantage non anticipés, tout en restant dans le délai fixé par la convention de fin de mandat. À l'issue de ces travaux, la surface hors œuvre nette (SHON) du campus de Jussieu de l'université Pierre et Marie Curie, d'après son schéma pluriannuel de stratégie immobilière, atteindra en 2016, 325 555 m².

Image n° 1 : calendrier de réhabilitation des secteurs du campus



-  Secteur ouest/centre (5 barres) : du 1er semestre 2012 à la rentrée 2014
-  Secteur est (11,5 barres) du 2^e semestre 2011 à la rentrée 2015
-  Secteur 1 et parvis : décembre 2014
-  « Barres de Cassan » A-B-C-F (sécurité incendie) : de février 2012 au 2^e trimestre 2014
-  Construction d'une animalerie : de janvier 2016 à décembre 2016
-  Bâtiments provisoires
-  Démolition de la « barre de Cassan » F (2016-2017)

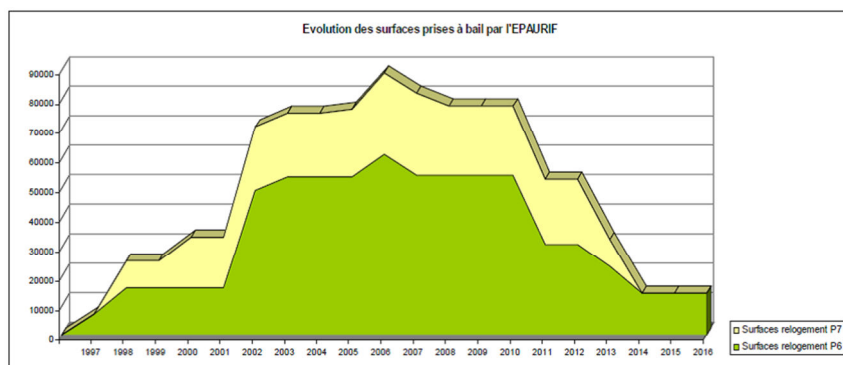
Source : EPAURIF

3 - Des opérations de relogement extérieur plus coûteuses que les travaux de désamiantage

Depuis 1996, la réalisation des travaux sur le site de Jussieu a nécessité la location de locaux temporaires de substitution, permettant d'accueillir les activités de recherche des universités implantées initialement sur le campus, Pierre et Marie Curie (Paris 6) et Paris-Diderot (Paris 7), avant leur réinstallation.

Les charges locatives des locaux tampons extérieurs constituent en 2013 les deux tiers des charges de fonctionnement de l'EPAURIF, soit 9,9 M€. Elles sont en forte réduction depuis 2014, du fait de la libération progressive des locaux loués à l'extérieur du campus.

Graphique n° 1 : évolution des surfaces prises à bail par l'EPAURIF (1997-2016)



Source : EPAURIF

Sur un coût final estimé global de 1,46 Md€, les opérations liées aux relogements extérieurs représentent 568,7 M€, soit près de 39 % du coût total des opérations prévues par la convention de 2013, alors que les opérations de désamiantage et de protection au feu n'atteignent que 10,7 % de ce montant.

Le pic des surfaces prises à bail a été atteint en 2006. Plusieurs déménagements de services ont permis à l'établissement d'optimiser la gestion des locaux entre 2009 et 2011. La livraison progressive des différents secteurs du campus a réduit significativement les surfaces extérieures louées.

B - Un chantier inabouti

Plusieurs facteurs compliquent l'évaluation du coût global du chantier de Jussieu : le périmètre des opérations prises en charge par l'établissement public a évolué, et les nouvelles opérations envisagées sur les « barres de Cassan » n'ont pas fait l'objet d'une programmation ni d'un financement précis.

1 - Un coût final prévisionnel de plus de 2 Md€ pour la rénovation de l'ensemble du campus

La Cour avait relevé en 2011 que le coût prévisionnel total de l'opération Jussieu n'avait cessé de dériver depuis son lancement : 183 M€ en 1996, 591 M€ en 1998, 800 M€ en 2002, 1,03 Md€ en 2005 et 1,77 Md€ fin 2008 à la suite des difficultés techniques rencontrées sur le secteur ouest. Fin 2009, l'enveloppe était estimée à 1,85 Md€, intégrant 142,2 M€ au titre des « barres de Cassan ».

Le montant qui figure dans la convention de fin de mandat du 8 octobre 2013 (1,46 Md€) concerne uniquement les opérations en cours ou en projet. Il ne prend pas en compte le coût des opérations achevées à la date de la convention (pour un total de 230 M€), notamment les constructions sur site, la réhabilitation de la Tour Centrale ou diverses opérations sur les « barres de Cassan ».

Le coût de ces opérations a, en revanche, été intégré dans le budget triennal de l'EPAURIF pour 2014-2016, qui évalue l'ensemble des missions de l'établissement sur le campus de Jussieu à un coût global de 1,69 Md€. En fin d'année 2013, 95 % de ce montant avait été engagé et 84,3 % avait été mandaté.

Tableau n° 1 : montant des dépenses engagées et mandatées sur le campus de Jussieu (budget triennal 2014-2016 de l'EPAURIF)

<i>(en M€)</i>	Coût final estimé par opération	Mandats cumulés fin 2013	Engagements cumulés fin 2013
« GRIL D'ALBERT ¹⁸⁵ »			
Secteur 1	92,597	92,597	92,597
Tour Centrale	50,158	49,449	49,486
Secteur Ouest	461,202	413,379	443,908
Secteur Est	356,507	202,502	342,534
Campus Commun	119,101	110,537	114,661
Contrôles et Outils	14,725	12,768	13,956
Campus VRD	38,406	32,801	35,736
Constructions sur site	64,473	64,473	64,473
Aménagement Programmation	1,497	0,495	0,496
« BARRES DE CASSAN »			
Relogements	13,712	13,712	13,898
Mise en Sécurité et diagnostics	10,919	9,758	10,372
Animalerie	9,000	0,217	0,327
Démolition Cassan F et achèvement espace vert	8,000	0,041	0,060
Cassan A-B-C programmation	0,250	0,237	0,518
ACCOMPAGNEMENT			
Sites extérieurs	448,482	425,070	425,640
Aménagements provisoires	72,613	69,916	70,272
Transferts	50,650	40,458	42,356
Total	1 693,191	1 427,873	1 606,627

Source : EPAURIF

Le coût de 1,69 Md€ ne comprend toutefois pas l'ensemble des dépenses. En effet, les dépenses liées aux opérations de l'îlot Cuvier¹⁸⁶ (45,15 M€), qui font partie du périmètre du campus de Jussieu, ne sont

¹⁸⁵ Le « gril d'Albert » (du nom de son concepteur, l'architecte Edouard Albert) est constitué des 38 bâtiments disposés en forme de grille et réunis par des rotondes.

¹⁸⁶ L'îlot Cuvier est une parcelle située rue Cuvier qui accueille aujourd'hui l'Institut de physique du globe de Paris (IPGP).

prises en compte ni dans le coût final prévu par la convention du 8 octobre 2013, ni dans l'unité budgétaire de l'EPAURIF consacrée à Jussieu. En outre, les nouvelles opérations envisagées sur les « barres de Cassan » ont été estimées en 2012 par l'EPAURIF à 249 M€.

La Cour avait évalué en 2011 le coût global de la réhabilitation du campus de Jussieu (hors « barres de Cassan ») à 1,71 Md€, correspondant à 1,80 Md€ en valeur 2014. Compte tenu du coût complémentaire des travaux envisagés sur les « barres de Cassan », le montant prévisionnel global prévisionnel du chantier du campus de Jussieu peut être évalué en 2014 à 2,05 Md€.

2 - L'intégration tardive des « barres de Cassan » dans le périmètre de l'opération de réhabilitation

Les « barres de Cassan » sont des bâtiments situés au nord et à l'est du campus, édifiés entre 1958 et 1961 par l'architecte Urbain Cassan. N'étant pas amiantées, elles n'avaient pas à l'origine été intégrées dans le périmètre global de l'opération. La Cour précisait en 2011 que « le budget affiché pour l'opération de remise en sécurité des barres de Cassan ne correspond à aucune réalité physique : le coût final estimé pour cette opération, inclus dans le tableau de financement, est de 142,2 M€, alors que son budget global a été évalué à 240 M€ et doit être financé dans un autre cadre ».

L'article 2 de la convention du 8 octobre 2013 a prévu de faire intervenir l'EPAURIF pour « la mise en sécurité des barres A-B-C (première tranche) », la démolition de la barre F et « la rédaction d'un programme technique détaillé relatif à une éventuelle réhabilitation des barres A-B-C ». Le coût de ces opérations, intégrant également la création d'une animalerie et d'espaces verts, est fixé par la convention de 2013 à hauteur de 28,17 M€, dont 10,9 M€ de travaux de mise en sécurité garantis seulement pour dix ans.

En revanche, plusieurs chantiers relatifs aux « barres de Cassan » n'ont pas été intégrés au périmètre fixé en 2013 : d'une part, la convention n'a pas prévu les opérations de relogement liées aux travaux, dont le coût est évalué à 13,7 M€ par l'EPAURIF. D'autre part, l'article 2 de la convention du 8 octobre 2013 a expressément exclu du périmètre des opérations « le devenir des barres A-B-C et celui du site de Cassan F après démolition, qui feront l'objet d'arbitrages interministériels ultérieurs ».

L'université Pierre et Marie Curie a indiqué que le chantier de réhabilitation des barres A-B-C pourrait être réalisé entre 2015 et 2025. Le montant final estimé par l'EPAURIF pour ces nouvelles opérations est de 249 M€ (valeur 2012). Le devenir des « barres de Cassan » A-B-C reste incertain, aucun engagement n'ayant été pris pour ces travaux qui ne sont pas financés à ce stade.

Compte tenu de la durée excessive du chantier du campus de Jussieu, la Cour estime que l'État doit désormais statuer définitivement sur les projets des « barres de Cassan ».

II - L'apport de l'EPAURIF aux opérations immobilières des universités : des progrès à confirmer

Le chantier de Jussieu a permis à l'EPAURIF d'acquérir une expertise dans la maîtrise d'ouvrage des opérations relatives à l'immobilier universitaire. Son rôle a été conforté par le changement radical de stratégie du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui a conduit à l'abandon du recours privilégié aux partenariats public-privé. Les conditions de développement de son activité doivent toutefois être mieux encadrées.

A - Un établissement public mieux armé pour répondre aux besoins des universités

En raison de la faiblesse des moyens accordés à leur fonction immobilière, les universités peuvent éprouver des difficultés à mener une opération immobilière de grande ampleur. L'EPAURIF leur apparaît en 2014 comme un outil fiable au service de leurs grands projets d'investissement.

La Cour indiquait en 2011 qu'aucune des opérations menées par l'Établissement public du campus de Jussieu n'avait fait l'objet lors de son lancement d'une définition des objectifs, en termes de périmètre, de délais et de coûts, engageant l'établissement sur les conditions de sa réalisation. En réponse à l'une des recommandations de la Cour, chaque opération dans laquelle intervient l'EPAURIF est désormais encadrée par

une convention définissant les paramètres essentiels du projet : nature des prestations confiées à l'établissement, délais, coûts, conditions de financement et de gouvernance. Les données financières font l'objet d'un document spécifique, annexé à la convention. Ces estimations de coûts, qui tiennent compte d'éventuelles études annexes, sont majorées des montants d'actualisation et des révisions et intègrent certains risques sous la forme de provisions pour aléas.

Comme l'avait préconisé la Cour, les conventions d'intervention de l'EPAURIF instituent un organe de décision *ad hoc*, généralement appelé « comité de pilotage », associant les signataires de la convention. Le comité de pilotage, réuni à un rythme trimestriel, est un lieu d'échanges dans lequel les acteurs de l'opération prennent acte de son avancement et statuent sur ses éventuelles évolutions techniques ou financières.

En plus de fixer les paramètres fondamentaux d'une opération, le conventionnement exerce un effet dissuasif sur les tentatives de modification du programme initial qui peuvent être exprimées par les universités. Tout changement dans le programme initial doit en effet être matérialisé par la procédure lourde de l'avenant à la convention.

Des documents de suivi de projet¹⁸⁷ sont élaborés à échéances régulières, afin de documenter l'historique et l'objectif de l'opération, les montants financiers prévisionnels, les étapes à venir et les risques identifiés.

Enfin, ainsi que l'avait recommandé la Cour, le conseil d'administration de l'EPAURIF, réunissant des représentants de l'État, des collectivités territoriales et du monde universitaire, est régulièrement informé de la conduite des opérations. L'établissement lui présente le suivi pluriannuel des opérations engagées, les prévisions financières actualisées et le calendrier des opérations prévues à trois ans.

Ces améliorations ont permis à l'établissement d'acquérir depuis 2011 auprès du ministère, des établissements universitaires et des collectivités territoriales, une réelle légitimité technique.

¹⁸⁷ Ils faisaient l'objet des recommandations n° 2 et n° 3 de la Cour.

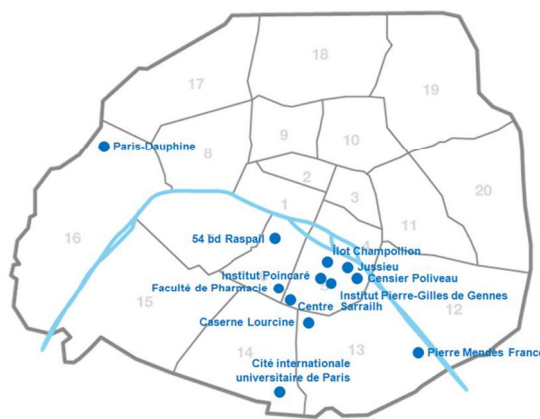
B - Un outil d'aménagement au champ d'intervention étendu

L'article 2 du décret du 7 décembre 2006 modifié relatif au statut de l'EPAURIF a élargi la compétence de l'établissement public d'aménagement à l'ensemble des établissements publics placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et situés dans la région Île-de-France.

Les missions réglementaires confiées à l'établissement ont également été étendues : il peut être chargé de réaliser des études préalables aux projets immobiliers des universités, les assister dans la mise en œuvre de leur stratégie immobilière ou assumer des missions de maîtrise d'ouvrage et d'assistance dans le domaine de la gestion et de la valorisation du patrimoine immobilier.

Si les opérations sur le campus de Jussieu mobilisent encore une part substantielle des moyens de l'EPAURIF, leur poids tend à décroître dans le portefeuille d'activités de l'établissement, qui était chargé d'environ 40 opérations hors Jussieu en 2014.

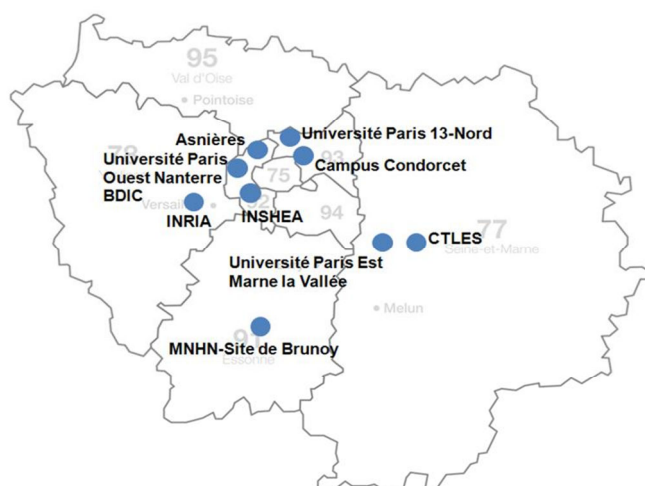
Carte n° 1 : interventions de l'EPAURIF dans Paris (2013)



Source : contrat d'objectifs et de performance État-EPAURIF

L'EPAURIF intervient à des titres divers (maître d'ouvrage, maître d'ouvrage délégué, conducteur d'opération, assistant à la maîtrise d'ouvrage ou expert) sur plusieurs opérations immobilières en Île-de-France.

Carte n° 2 : opérations de l'EPAURIF en Île-de-France (2013)



Source : contrat d'objectifs et de performance État-EPAURIF

Le contrat d'objectifs et de performances, signé en 2013 avec l'État, prévoit que l'établissement devra notamment « répondre aux attentes stratégiques et techniques de la communauté universitaire » et « enrichir et diffuser les savoir-faire » en matière de pilotage d'opérations complexes. Sur le fondement de sa crédibilité récemment acquise, l'EPAURIF a ainsi multiplié ses offres de service auprès des établissements publics relevant de son périmètre de compétence.

Pourtant, de nombreuses questions relatives à la « doctrine d'emploi » de l'établissement public n'ont pas été résolues par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Celui-ci doit ainsi préciser dans quelle mesure il recommande ou impose aux universités et organismes de recherche le recours à l'EPAURIF pour leurs opérations immobilières et si l'intervention de l'établissement est privilégiée pour certains types d'opérations ou à partir de certains seuils financiers.

C - Des fonctions support à renforcer

L'EPAURIF a cherché, depuis 2011, à adapter son organisation à la diversification de ses missions. Il a ainsi renforcé les moyens de sa direction du développement et de l'immobilier, composée d'architectes,

d'urbanistes et d'ingénieurs, qui est en charge notamment des études préalables, de la programmation immobilière et des études de faisabilité. Toutefois, il lui reste à mieux maîtriser ses outils de pilotage interne.

La recommandation de la Cour d'étoffer la capacité de contrôle juridique interne de l'établissement n'a pas été suivie d'effets. La fonction juridique de l'EPAURIF paraît sous-dimensionnée par rapport aux besoins de l'établissement et à son positionnement. La direction des affaires juridiques et des marchés est une structure de taille réduite (cinq ETP), renforcée en tant que de besoin par des consultants externes : l'établissement a commandé 43 prestations juridiques entre 2012 et 2014. Sans présenter de niveau critique (le nombre de contentieux est relativement faible), les moyens de la direction juridique paraissent faibles au regard :

- du nombre de marchés gérés par l'établissement (57 nouveaux marchés en 2011, 66 en 2012 et 39 en 2013), conséquence de l'évolution de son activité et de son positionnement sur de nouveaux métiers ;
- des attentes accrues des établissements universitaires à l'égard de l'EPAURIF, qui affichait en 2013 l'objectif de devenir « un vivier de compétences et d'expertises pluridisciplinaires, à même de capitaliser des connaissances théoriques et des expériences pratiques sur un grand nombre d'aspects de la politique immobilière du monde universitaire ».

Par ailleurs, étant donné la nature de ses activités, l'EPAURIF est exposé à de nombreux risques (juridiques, financiers, de délais, etc.) représentant des enjeux budgétaires importants. Il est donc impératif de recenser et de décrire les processus internes à l'établissement afin d'identifier les risques qui s'y attachent. Le chantier d'écriture des procédures a été entamé en 2011, mais en 2014, sur une centaine de processus, la moitié seulement ont été validés ou sont en cours de validation. De nombreuses procédures restent à rédiger, portant notamment sur les axes suivants : « piloter les projets immobiliers », « études préalables », « notification du marché des travaux » ou « appels d'offres ».

L'établissement doit également améliorer sa qualité comptable, notamment en matière d'immobilisations : de nombreux travaux menés par l'EPAURIF pour le compte des entités partenaires du campus de Jussieu figurent encore à son bilan alors que les secteurs correspondants ont été livrés. Il en résulte une surévaluation de son actif immobilisé. Pour leur part, les universités ont inscrit ces immobilisations à leur actif, entraînant une double comptabilisation des immobilisations.

III - L'immobilier universitaire francilien, un pilotage stratégique à mettre en place

Comme la Cour le préconisait en 2011, l'évolution du cadre normatif applicable aux investissements de l'État et de ses établissements publics a permis de renforcer les phases d'évaluation préalable des projets. Cependant, le cadre stratégique dans lequel s'inscrivent les grandes opérations immobilières programmées en Île-de-France doit être actualisé et modernisé.

A - Une évaluation préalable des projets à préciser

La Cour recommandait en 2011 de fonder les décisions de lancement des opérations immobilières universitaires sur des phases de préparation plus approfondies. La durée des phases « amont » (études et programmation initiale) étant brève au regard de la durée de vie des immeubles, l'État doit prendre le temps nécessaire à la bonne exécution de ces phases et y consacrer les moyens intellectuels et financiers nécessaires.

Cet approfondissement permet par ailleurs à la personne publique de renoncer à un projet mal orienté avant d'engager les dépenses de la phase de travaux. Dans le cas du projet de relogement de l'université Sorbonne Nouvelle – Paris 3 sur le site Censier-Poliveau, l'EPAURIF a engagé au total 2,1 M€ au titre des études préalables, montant à comparer au coût « évité » de l'ensemble de l'opération, évalué en mai 2012 à 425 M€. Le coût des études représente ainsi 0,49 % du montant total prévisionnel d'un projet complexe, coûteux et finalement abandonné au profit d'un déménagement de l'université vers le site de Picpus.

En réponse à la recommandation de la Cour, plusieurs dispositions normatives, depuis 2012, ont permis de renforcer l'évaluation préalable des projets d'investissement immobilier de l'État et de ses établissements publics.

Les nouvelles exigences en matière d'évaluation préalable des projets d'investissement

Le décret du 27 septembre 2012 complétant les dispositions relatives à la passation de certains contrats publics a rendu obligatoire, en préalable à la conclusion de certains contrats publics (contrat de partenariat, autorisation d'occupation temporaire, etc.), la réalisation d'une étude portant sur l'ensemble des conséquences de l'opération sur les finances publiques et sur la disponibilité des crédits ainsi que sur leur compatibilité avec les orientations de la politique immobilière de l'État. Cette étude est concomitante à l'évaluation préalable exigée dans les projets de contrats de partenariat.

L'article 17 de la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 rend obligatoire l'évaluation socio-économique préalable des projets d'investissement public civils financés notamment par l'État et ses établissements publics. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes publiques excèdent des seuils fixés par décret, l'évaluation socio-économique est soumise à une contre-expertise indépendante préalable. Les évaluations et les contre-expertises doivent être transmises par le Gouvernement au Parlement.

Le décret du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics dispose que tout projet d'investissement de l'État ou de ses établissements publics d'un montant supérieur à 20 M€ doit faire l'objet d'une évaluation socio-économique préalable ayant pour objectif de déterminer les coûts et bénéfices attendus du projet d'investissement envisagé. Le décret prévoit également l'intervention du commissaire général à l'investissement pour la réalisation d'une contre-expertise indépendante, si le financement du projet par l'État ou par un établissement public représente au moins 100 M€ hors taxes et 5 % du montant total hors taxes du projet d'investissement.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a prévu d'adapter la procédure d'expertise existante¹⁸⁸ à ces nouvelles exigences. Une nouvelle circulaire relative à l'expertise des projets

¹⁸⁸ Elle est actuellement définie par la circulaire n° 1994-22 du 19 août 1994, actualisée par la circulaire n° 2001-186 du 26 septembre 2001. La circulaire n° 2003-151 du 26 septembre 2003 a déconcentré cette procédure pour les opérations inscrites aux contrats de projets État-régions (CPER). Les opérations du plan campus relèvent d'une procédure particulière, mise en place en 2010 par le service des grands projets immobiliers du ministère.

immobiliers, couvrant l'ensemble des opérations immobilières (contrat de projets État-régions – CPER, hors CPER, opérations du plan campus) et prenant en compte les nouvelles problématiques (politique de site, éco-conditionnalité et transition énergétique, développement du numérique), devrait être publiée au début de l'année 2015.

La validation préalable du projet est une condition du conventionnement et du financement par le ministère. Elle contraint l'établissement à évaluer la faisabilité technique et la soutenabilité budgétaire de l'opération envisagée et à montrer comment elle s'inscrit dans sa stratégie d'établissement.

Les universités qui envisagent des opérations immobilières d'une certaine ampleur ont ainsi élaboré des études portant notamment sur les objectifs du projet, son incidence sur leur stratégie immobilière, sur le programme technique ainsi que sur le calendrier des opérations et les conditions de financement. En 2013, le « dossier d'expertise et d'évaluation socio-économique » du projet de relogement de l'université Sorbonne Nouvelle – Paris 3 dans le XII^e arrondissement de Paris faisait ainsi apparaître un budget total de 135,3 M€ et un échéancier allant jusqu'à la rentrée universitaire de 2018.

La réalisation de ces documents est de nature à responsabiliser les établissements universitaires en matière de définition de programme¹⁸⁹. Toutefois, la production d'études préalables ne garantit pas que le projet soit mené conformément au programme, notamment en matière de financement. Dans le cas du projet de rénovation du bâtiment principal de l'université Paris-Dauphine, le dossier d'expertise prévoit une enveloppe prévisionnelle globale de 153,5 M€, alors que le financement assuré par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche s'élève seulement à 81 M€.

Conformément aux nouvelles procédures, les projets de l'École centrale de Paris et de l'École normale supérieure de Cachan¹⁹⁰ ont fait l'objet d'une contre-expertise indépendante organisée par le commissariat général à l'investissement.

¹⁸⁹ Recommandation n° 5 du rapport public thématique de 2011.

¹⁹⁰ Ainsi que, hors de la région Ile-de-France, celui d'Aix-Marseille Université.

B - Une stratégie immobilière à concevoir

L'élaboration d'un schéma d'implantation immobilière des activités d'enseignement supérieur et de recherche et des équipements de vie étudiante dans la région Île-de-France est prévue par le décret du 26 août 2010 relatif au statut de l'EPAURIF. Elle a également fait l'objet d'une recommandation de la Cour en 2011.

1 - Une faible capacité de l'État à coordonner des acteurs nombreux

En 2009-2010, l'Île-de-France comptait 617 300 étudiants, 15 190 enseignants-chercheurs et 34 500 chercheurs de la recherche publique, répartis dans 16 universités et dans plusieurs dizaines d'organismes de recherche, de grandes écoles et de grands établissements¹⁹¹ présents dans trois académies.

La diversité des acteurs concourant aux orientations de la politique immobilière des universités en région Île-de-France ne facilite pas la cohérence des initiatives en la matière. En 2012, la mission d'évaluation de l'opération Campus confiée à Roland Peylet notait que « la situation parisienne présente la particularité de concentrer un grand nombre d'universités dont les sites et les locaux sont parfois intriqués entre eux et souvent dispersés géographiquement ».

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a développé l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, qui sont désormais responsables de leur stratégie, notamment en matière immobilière, et maîtres d'ouvrage de leurs opérations.

Chargés d'assurer la coordination territoriale de l'offre de formation et de la stratégie de recherche, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), devenus en 2013 communautés d'universités et établissements (COMUE), sont conduits à exercer des actions en matière immobilière, soit en gérant les dotations du plan campus, soit en se prononçant sur un schéma directeur immobilier

¹⁹¹ Les grands établissements sont des établissements de fondation ancienne et présentant des spécificités liées à leur histoire ou des établissements dont l'offre de formation ne comporte pas la délivrance de diplômes pour les trois cycles de l'enseignement supérieur. On en dénombre quinze en Île-de-France, parmi lesquels le Collège de France, le Conservatoire national des arts et métiers, le Muséum national d'histoire naturelle ou l'université de Paris-Dauphine.

(COMUE Sorbonne Universités) ou en définissant une politique commune de campus (COMUE Paris Sciences et Lettres).

L'État est à l'origine de plusieurs opérations immobilières de grande ampleur en région Île-de-France. À Paris, dans le cadre de l'opération campus, une dotation non consommable de 700 M€, gérée par la chancellerie des universités de Paris, permettra de financer 13 projets prioritaires d'ici 2017. À Aubervilliers, la création du campus Condorcet représente un budget prévisionnel de 663 M€, dont 450 M€ apportés au titre du plan campus. De même, le développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay constitue l'un des éléments du Grand Paris institué par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. L'opération bénéficie d'une dotation de 1,85 Md€, dont 850 M€ obtenus en 2009 au titre de l'opération campus et 1 Md€ en 2010 au titre du programme des investissements d'avenir.

Par ailleurs, plusieurs opérations programmées par l'État sont portées par un ou plusieurs établissements publics autonomes. Ainsi, un établissement public de coopération scientifique assure la conduite du campus Condorcet, et l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay intervient dans l'opération du plateau de Saclay aux côtés notamment de la fondation de coopération scientifique Campus Paris-Saclay.

2 - L'apport limité du schéma d'implantation immobilière des activités d'enseignement supérieur et de recherche

En 2010, dans son rapport « Pour rénover l'enseignement supérieur parisien », M. Bernard Larrouturou notait que « mettre en œuvre un schéma directeur immobilier pour l'enseignement parisien est indispensable pour surmonter les difficultés de la situation immobilière actuelle », mais que l'entreprise était aussi « très sensible et difficile : les équipes et les établissements sont très attachés à leurs locaux – surtout aux plus prestigieux – et l'histoire des changements d'implantations universitaires dans Paris au cours des dernières années est émaillée de très nombreux exemples de retards, de surcoûts et de non-respect des engagements pris ».

Le « comité des recteurs de la région d'Île-de-France », prévu à l'article R. 222-2 du code de l'éducation, est explicitement chargé de coordonner les travaux de prévision et d'études relatifs à la planification des investissements entrant dans le domaine des équipements universitaires dans la région. Il a élaboré en 2012 un premier « schéma

d'implantation immobilière des activités d'enseignement supérieur et de recherche et des équipements de vie étudiante en Île-de-France ».

Ce document établit un inventaire succinct de la situation immobilière de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et de recherche franciliens et de leurs regroupements, ainsi qu'un état des lieux des implantations de la « vie étudiante » en Île-de-France. Il formule plusieurs recommandations relatives aux projets immobiliers des établissements.

Ce schéma n'a pas été diffusé à l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche en Île-de-France. Ses orientations sont en partie obsolètes en raison des évolutions intervenues depuis 2012 : les regroupements institutionnels des établissements ne sont pas encore stabilisés, ce qui a un impact sur leurs stratégies d'implantation. Par ailleurs, les préconisations du rapport de la mission Peylet en matière de financement des investissements ont conduit le gouvernement à modifier un certain nombre d'opérations déjà lancées.

De façon plus générale, la conception d'un schéma stratégique d'ensemble du dispositif francilien d'enseignement supérieur et de recherche ne peut être confiée à une instance unique comme le comité des recteurs de la région d'Île-de-France, du fait même de la diversité des acteurs concernés (universités, organismes de recherche et leurs différents regroupements institutionnels, collectivités territoriales, établissements d'aménagement, État) et de la concertation qu'elle nécessite.

L'établissement d'un document pertinent d'orientation doit nécessairement tenir compte des autres schémas d'organisation à l'échelle régionale (notamment les travaux menés dans le cadre du Grand Paris en matière d'infrastructures de transport) ou infra régionale (territoires sous contrat de développement territorial).

Enfin, la stratégie territoriale des établissements ne peut se concevoir qu'en application d'une stratégie de l'enseignement supérieur et de la recherche en Île-de-France définie au préalable, l'immobilier n'étant qu'une fonction support mise au service des objectifs premiers des établissements universitaires.

La conception d'un schéma d'implantation immobilière des activités d'enseignement supérieur et de recherche et des équipements de vie étudiante en Île-de-France doit être actualisée et modernisée pour prendre en compte les nouveaux enjeux de l'immobilier universitaire (politique de site, transition énergétique, développement du numérique, coût de l'exploitation-maintenance). Une telle démarche devra être menée en cohérence avec les orientations stratégiques ayant prévalu ces

dernières années, consistant à développer l'autonomie des universités et à organiser une partie de leur financement (notamment ceux apportés au titre des investissements d'avenir) sous la forme d'appels à projet relevant de leur propre initiative.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que la convention d'octobre 2013 laissait présager un achèvement des principales opérations du campus de Jussieu en 2015, les projets de l'université Pierre et Marie Curie concernant les « barres de Cassan » pourraient avoir pour effet de prolonger de dix années supplémentaires le calendrier des travaux et d'augmenter le coût final de la rénovation du campus de 250 M€, le portant à plus de 2 Md€.

Si les procédures applicables aux opérations individuelles se sont incontestablement améliorées, il apparaît que le lancement par l'État de grands projets immobiliers concernant le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche en Île-de-France n'a pas été inspiré par une stratégie globale et souffre de l'absence de mise en cohérence avec le projet structurant du Grand Paris.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- 1. arbitrer la programmation et le financement des travaux de réhabilitation des « barres de Cassan » envisagés par l'université Pierre et Marie Curie ;*
 - 2. définir une doctrine d'emploi de l'EPAURIF pour la réalisation des projets immobiliers universitaires franciliens ;*
 - 3. mettre en cohérence le schéma d'implantation immobilière prévu par le décret du 26 août 2010 avec la stratégie de l'État en matière d'enseignement supérieur et de recherche en Île-de-France et d'aménagement du Grand Paris (recommandation réitérée).*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	336
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	339
Réponse du directeur général de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF)	339
Réponse du président de l'université Pierre et Marie Curie (UPMC).....	343
Réponse de l'administrateur provisoire de l'université Sorbonne Nouvelle Paris 3	344
Réponse du directeur de la fondation Maison des sciences de l'homme	344

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de l'université de Paris-Dauphine

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Je souhaite en premier lieu souligner que mon département ministériel a fait siennes les recommandations issues du rapport de la Cour des comptes de 2011, notamment quant au rôle confié à l'EPAURIF pour améliorer la conduite des opérations relatives au campus de Jussieu. Ces améliorations permettent aujourd'hui de considérer que l'opération arrive à son dénouement dans le respect de l'enveloppe et des délais fixés en 2013.

En écho à la remarque relevant que le « choix initial a été de désamianter et de réhabiliter [les locaux du campus de Jussieu] plutôt que de les détruire en totalité et de reconstruire à neuf », j'attire l'attention de la Cour sur le fait que la destruction ne pouvait se faire sans désamiantage préalable. Cette considération a son importance, dans la mesure où, en termes de coût, elle signifie que l'on ne peut pas présenter l'option de démolition/reconstruction comme étant une alternative intuitivement moins onéreuse.

Les trois recommandations formulées par la Cour en conclusion de son rapport appellent de ma part les observations suivantes.

En réponse à la préconisation l'invitant à « arbitrer la programmation et le financement des travaux de réhabilitation des « barres de Cassan » envisagés par l'université Pierre et Marie Curie, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) rappelle que ce projet ne figure pas dans la programmation actuelle de l'EPAURIF sur le site de Jussieu et qu'une demande de l'université Pierre et Marie Curie, via la communautés d'universités et établissements (COMUE) Sorbonne Université, est portée au titre de la négociation du Contrat de Plan État-Région (CPER) 2015-2020 pour la première tranche des barres de Cassan A/B/C, à hauteur de 44,51 M€.

La discussion reste donc à conduire, entre le préfet et le président du conseil régional d'Île de France, afin de déterminer si ce projet demeure une priorité pour les acteurs concernés, sachant que ces arbitrages se tiendront dans le cadre d'une forte contrainte budgétaire (197M€ pour l'enveloppe CPER en Île-de-France).

Quant à la « définition d'une doctrine d'emploi de l'EPAURIF pour la réalisation des projets immobiliers universitaires franciliens », le MENESR partage le souhait de la Cour que soient précisées les

conditions du recours à l'EPAURIF pour la conduite des diverses opérations immobilières en cours et projetées.

Il convient de noter que le plan de charge de l'établissement est aujourd'hui stabilisé jusqu'en 2016 du fait de la prise en charge, au-delà de Jussieu, d'autres opérations d'envergure, telles que notamment Paris III -Picpus (135 M€), Dauphine (81 M€).

En outre, l'EPAURIF assure des missions d'études, d'expertises spécifiques ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il apporte enfin son conseil aux établissements, comme par exemple dans le cadre du suivi du schéma directeur immobilier et d'aménagement de Paris XIII.

L'EPAURIF a ainsi acquis une légitimité auprès des universités, devenant pour elles un partenaire reconnu, ce qui était un préalable indispensable avant d'envisager par exemple un recours systématique à celui-ci pour des opérations d'ampleur ou de complexité particulières. Sans qu'on puisse l'écarter a priori, l'hypothèse du recours imposé aux établissements devrait par ailleurs être conciliée avec leur autonomie, la Cour ayant relevé à juste titre que la gestion de leur patrimoine par les universités était la condition d'une autonomie assumée.

Enfin, le MENESR souscrit à la recommandation de la Cour lui demandant de « mettre en cohérence le schéma d'implantation immobilière prévu par le décret du 26 août 2010 avec la stratégie de l'État en matière d'enseignement supérieur et de recherche en Île-de-France et d'aménagement du Grand Paris ».

Il importe de souligner que le premier schéma régional d'implantation immobilière des activités d'enseignement supérieur et de recherche et des équipements de vie étudiante a été élaboré par le comité des recteurs d'Île-de-France en 2011 et remis en mars 2012.

Fin 2012, la mission nationale d'évaluation de l'opération Campus (mission PEYLET) a établi un état des lieux des projets immobiliers parisiens et formulé des recommandations touchant notamment aux procédures à mettre en œuvre pour favoriser la réalisation des projets dans des conditions aussi optimales que possible.

Ces réflexions, postérieures à la sélection du plateau de Saclay au titre du Plan Campus en 2009, prennent en compte le transfert à venir de nombreux établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche dans l'Essonne.

Les stratégies immobilières demeurant un support des stratégies pédagogiques et scientifiques de ces établissements, il est essentiel de

lancer la mise à jour du schéma d'implantation immobilière au vu d'un paysage structuré dans ses alliances stratégiques.

Tenant lieu de première étape, la mise en place des CPER 2015-2020 a été l'occasion pour le MENESR de demander aux COMUE, notamment franciliennes, de proposer des stratégies immobilières et de porter les actions souhaitées par les établissements membres, dans une optique de rationalisation et de mutualisation.

Ce souci permanent de responsabilisation des établissements quant à la soutenabilité des stratégies immobilières sur le long terme guide également les actions de mon département ministériel dans la conduite des opérations du plan Campus, au sein desquelles les créations de surfaces nouvelles faisaient parfois peser un risque sur les établissements concernés.

Ainsi, la démarche de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) enrichi, demandée par le MENESR lors du Comité d'orientation de la politique immobilière de l'État du 24 février 2014 pour l'EHESS, l'EPHE et Paris I a permis de dégager, pour ces trois établissements les plus impactés par les surfaces nouvelles créées par le projet de Campus Condorcet, l'analyse qu'ils faisaient de la réalisation de l'opération Campus Condorcet sur leur stratégie immobilière globale et des coûts associés.

Ce travail en partenariat avec France Domaine doit se poursuivre pour identifier et mettre en œuvre des voies d'optimisation et de rationalisation lorsqu'elles existent.

Alors que les stratégies de regroupement des établissements d'enseignement supérieur, voulues par la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013, sont en cours de stabilisation en Île-de-France, la réflexion sur la mise en cohérence des différents schémas pourra être relancée à l'issue de ce mouvement de reconfiguration.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à consolider l'ouverture des marchés, notamment en stabilisant le cadre juridique issu de la loi de 2010.

Néanmoins vos recommandations n'appellent pas de remarque particulière de notre part.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT
PUBLIC D'AMÉNAGEMENT UNIVERSITAIRE DE LA RÉGION
ÎLE-DE-FRANCE (EPAURIF)**

La Cour revient d'abord sur le chantier relatif au campus de Jussieu.

Le rapport estime que « le coût global du campus de Jussieu devrait dépasser 2 Md€ », ce que « la reprise en main de la maîtrise d'ouvrage des opérations par le nouvel établissement public d'aménagement n'a pas empêché ».

Il semble utile de rappeler à ce propos le rapport de 2011 de la Cour (Le campus de Jussieu : les dérives d'une réhabilitation mal conduite, p. 48) : « Au sein de ce coût final estimé, le budget affiché pour l'opération de remise en sécurité des barres de Cassan ne correspond à aucune réalité physique (...) Il convient donc de supprimer le financement des travaux des barres de Cassan du tableau global, ce qui porte le coût final estimé à 1,71 M d€ ».

Si l'on reste sur le périmètre constaté par ce rapport de 2011, le coût final estimé pour l'opération, soit 1,71 Md€, n'a pas évolué depuis 2010, la reprise par le nouvel établissement public s'étant traduite par un respect des coûts et des délais alors que l'avancement des travaux permet de confronter les estimations d'il y a quelques années avec la réalité.

Il convient également de rappeler que la convention du 8 octobre 2013 est venue définir les opérations qui, au-delà des travaux déjà réalisés, devaient être considérées comme constituant l'opération de rénovation du campus de Jussieu.

Elle comporte une première phase de mise en sécurité des barres de Cassan A, B, C et F ainsi que la démolition de cette dernière. Ceci

s'inscrit dans le cadre de la mission d'origine de désamiantage et de mise en sécurité.

Pour les barres A, B et C une deuxième phase de mise en sécurité sera nécessaire. Son contenu doit être défini en fonction de la décision éventuelle, et exogène à l'opération « rénovation du campus de Jussieu » de les réhabiliter.

La réhabilitation des barres de Cassan n'a pas été incluse dans le projet de 1997, s'agissant de bâtiments fonctionnels, construits en béton et sans présence d'amiante friable.

Une telle opération nouvelle, lancée vingt ans après celle de la réhabilitation du campus de Jussieu pourrait difficilement lui être raccrochée, comme il en sera de même d'autres travaux à venir sur le campus comme la ré-urbanisation du secteur Nord-est bientôt libéré de l'essentiel de son occupation. Ces actions relèvent d'une actualisation normale et nécessaire de tout ensemble immobilier.

Concernant la livraison du secteur Est de Jussieu, le passage de la commission de sécurité est prévu en juillet 2015 ce qui est conforme au délai fixé dans la convention (été 2015).

La Cour fait état de travaux de désamiantage non anticipés. Nous ne voyons pas à quoi cela renvoie.

Il peut s'agir d'une allusion au traitement des chapes fissurées évoqué dans la convention.

Ces chapes, couches de mortier à base de ciment, appliquées sur les dalles de plancher (qui constituent la structure porteuse du sol), permettent de niveler le support en vue de recevoir les revêtements de sol. Les chapes du secteur Est étaient recouvertes de carrelage avant l'opération de curage du secteur.

La réalisation des travaux a entraîné la constatation que ces chapes présentaient des fissures alors qu'aucune fissuration anormale de chapes n'avait été constatée lors de la conduite des travaux dans les secteurs précédents (Secteur 1, Secteur Ouest Nord Sud et centre, Tour Zamansky).

Comme il est connu que le mode d'application de l'amiante à l'époque de la construction du gril d'Albert se faisait après la pose des dalles et avant la réalisation des chapes, la probabilité d'une présence d'amiante entre la dalle et la chape ne pouvait être écartée. Les chapes trop endommagées pour être conservées ont dû être retirées avant reconstitution. Ceci a imposé de mettre en place un dispositif de

confinement et de protection des travailleurs réglementaire et conforme aux prescriptions de l'inspection du travail. En conséquence, il s'agissait non d'une présence d'amiante non anticipée mais du traitement d'un aléa technique imprévisible ayant conduit à réaliser des travaux de maçonnerie sous protection amiante.

Le rapport public fait état de ratios en matière d'opérations de relogement (location de sites extérieurs, travaux de relogement et transferts).

Il semble important de rappeler que les coûts de relogement sont imputables à l'ensemble du chantier et non aux seules opérations figurant dans la convention de fin de mandat qui ne reprend pas les opérations achevées isolables dont la conduite avait également entraîné des coûts de ce type.

Rapportés à l'ensemble des opérations (1,71 Md€), ils correspondent à 34,4 % (et non 39 %) de l'ensemble, les parts indiquées par secteur étant alors de 24,5 % pour l'Ouest et 16,4 % pour l'Est.

Il est utile à ce propos de dissiper une ambiguïté ; les charges locatives des locaux tampons extérieurs (9,9 M€ en 2013) ne participent pas du fonctionnement courant de l'établissement même s'il s'agit de crédits de fonctionnement ; ces charges sont bien intégrées au coût de l'opération du campus de Jussieu dont ils représentent 6.7 % des dépenses en 2013 (148,5 M€). La confusion avec le fonctionnement courant de l'EPAURIF résulte sans doute de l'intégration traditionnelle de ces crédits à la subvention pour charge de service public allouée à l'établissement.

Il convient de préciser que les équipes de l'université Paris Diderot sont demeurées sur le site de Jussieu pendant les travaux, entraînant des calages de délais sur le chantier du campus de Jussieu. En outre, la comparaison des coûts (totaux et au m²) entre la réhabilitation de Jussieu et la réinstallation de Paris Diderot devrait tenir compte des dépenses ayant trait à la seule réinstallation de Paris Diderot (transferts, loyers et charges, travaux de relogements) et imputées au budget de réhabilitation de Jussieu. Il semble que le budget indiqué par La Cour comme relatif à la réinstallation de Paris Diderot n'inclue que les dépenses relevant des opérations immobilières en tant que telles (études et travaux).

Enfin, il est utile de mentionner que l'écart entre les deux coûts s'explique également par la nature des bâtiments composant cette tranche du chantier de Paris-Diderot puisque ces bâtiments sont, pour les deux principaux (M6A1 et M5B2, qui représentent 40 000 m² sur les 45 000 m²) des bâtiments tertiaires, destinés aux unités de formation et de recherche

de langues, sciences humaines et sociales, mathématiques et informatique. Ils ne comprennent pas d'installations de sciences expérimentales alors que les locaux affectés à l'université Pierre et Marie Curie sont pour une part significative des locaux très techniques.

Au-delà des observations faites par la Cour sur l'opération relative au campus de Jussieu, le rapport insiste sur quelques points relatifs d'une part à d'autres opérations et sur le fonctionnement de l'établissement.

S'agissant de Paris Dauphine, le dossier d'expertise communiqué à la Cour, dont il est rappelé qu'il s'agit d'un document non finalisé, porte en effet sur la seule première tranche de l'opération de rénovation du site de Paris-Dauphine, à hauteur du montant financé par l'État. Il était néanmoins indispensable que les études préalables confiées à l'EPAURIF portent sur l'ensemble de cette opération, pour pouvoir disposer d'une vision technique et fonctionnelle d'ensemble cohérente qui a permis à l'université de définir les travaux à privilégier au sein de la contrainte financière imposée par l'État. Le dossier d'expertise retrace cette démarche et n'a pas pour objet de solliciter le financement de l'intégralité du projet.

À titre documentaire, il est signalé que le projet de relogement de l'université Sorbonne Nouvelle a également fait l'objet d'une contre-expertise indépendante organisée par le commissariat général aux investissements qui l'a conduit en novembre 2014 à donner un avis favorable à la poursuite de l'opération.

La Cour recommande au ministère d'arrêter une doctrine d'emploi de l'EPAURIF.

On pourra remarquer que le Conseil d'administration, auquel participent les autorités de tutelle, a délibéré sur les orientations de l'établissement. Il en est de même pour l'approbation des conventions. Le Contrat d'objectifs et de performance fixe également les orientations détaillées de l'activité de l'établissement.

Dans l'optique d'un renforcement de l'utilisation de l'établissement, la Cour formule cependant plusieurs observations et recommandations sur lesquelles il convient de revenir.

Le nombre de marchés gérés par l'établissement ne reflète pas leur complexité juridique et justifie de faire appel ponctuellement à des expertises juridiques diversifiées et spécialisées, le nouveau marché alloti de prestations juridiques en cours de rédaction élargissant encore le spectre des missions susceptibles d'être confiées. L'établissement s'appuiera par ailleurs sur un corpus de procédures dont il se dote

progressivement depuis 2011 dans le cadre d'un chantier qu'il conviendra d'actualiser en continu mais qui est déjà réalisé pour moitié.

La Cour recommande à l'établissement d'améliorer sa qualité comptable, notamment en matière d'immobilisations. Elle évoque des travaux menés par l'EPAURIF pour le compte des entités partenaires du campus de Jussieu qui figureraient à son bilan alors que les secteurs correspondants auraient été livrés, ajoutant que « pour leur part, les universités ont inscrit les immobilisations à leur actif, entraînant une double comptabilisation des immobilisations ». L'établissement a saisi la DGFIP d'une demande d'avis en la matière en juillet 2014 et il est en attente d'une réponse. Cependant il semblerait que ne figure au titre du campus de Jussieu dans les immobilisations de l'université Pierre et Marie Curie que l'estimation France Domaine de 2009, antérieure au passage de l'université aux responsabilités élargies. Seul le secteur 1 était à cette date remis à l'université. La tour centrale n'y figure donc pas mais elle n'est plus comptabilisée non plus dans les immobilisations de l'EPAURIF.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ PIERRE ET MARIE CURIE (UPMC)

Le rapport estime que « compte tenu du coût complémentaire envisagé pour la réhabilitation des barres de Cassan, le montant global du chantier du campus Jussieu peut être évalué en 2014 à 2,05 Md€ ». Comme le rapport le précise plus loin, l'État n'a pas arbitré la programmation et le financement de la rénovation des barres de Cassan ABC. Dès lors, à fin 2014, le coût ne peut être évalué à 2,05 Md€.

L'UPMC approuve la première recommandation qui est de demander à l'État d'arbitrer la programmation et le financement des travaux sur les barres de Cassan ABC. Il ne s'agit pas comme pourrait le laisser entendre la première phase des conclusions de « projets de l'UPMC » mais d'une nécessité absolue de réhabilitation de bâtiments universitaires vétustes qui abrite l'Institut de Biologie Paris Seine CNRS-UPMC, bâtiments dont l'exploitation peut être maintenue grâce à des travaux de mise en sécurité conduits par l'EPAURIF et l'UPMC mais qui nécessitent une réhabilitation lourde.

**RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR PROVISOIRE DE
L'UNIVERSITÉ SORBONNE NOUVELLE PARIS 3**

Notre université ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA FONDATION MAISON DES
SCIENCES DE L'HOMME**

*Ce document ne me semble pas appeler de remarque particulière
de la part de la fondation Maison des sciences de l'homme.*

6

La société « Château de Versailles Spectacles » : des progrès à consolider

PRÉSENTATION

La société « Château de Versailles Spectacles » (CVS) est une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU), filiale à 100 % de l'Établissement public du château, du musée et du domaine de Versailles (EPV), établissement public administratif relevant du ministère de la culture et de la communication. Créée le 24 décembre 2003 à la suite d'une décision du conseil d'administration de l'EPV approuvée par un arrêté interministériel, la société CVS a pour objet principal la production et la commercialisation de spectacles et de manifestations sur les sites du château et du domaine national de Versailles, activités qui étaient auparavant confiées à une autre société au moyen d'une délégation de service public. CVS organise les « Grandes Eaux » dans les jardins du domaine, des expositions d'art contemporain, la saison musicale de l'Opéra Royal ainsi que diverses autres manifestations, essentiellement en extérieur.

En 2009 et 2010, l'EPV et sa filiale CVS ont fait l'objet d'un contrôle de la Cour qui a donné lieu à un référé¹⁹² portant sur la gestion de CVS et sur ses relations avec l'EPV. La Cour y relevait les limites de l'externalisation d'une mission statutaire et les irrégularités afférentes au recueil, par CVS, des recettes de mécénat et à la rémunération accessoire des agents de l'EPV intervenant au profit de cette société. Dans le contexte de l'époque, elle estimait souhaitable une évolution de l'organisation de l'établissement public et de sa filiale, et mentionnait à cet effet plusieurs pistes possibles de réflexion, comme la transformation du premier en un établissement public à caractère industriel et

¹⁹² Cour des comptes, *Référé, La gestion de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles et de sa filiale Château de Versailles Spectacles*. 24 septembre 2010, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

commercial, appelé à reprendre les activités de la seconde, ou la création d'une fondation nationale.

La nouvelle enquête réalisée par la Cour pour les exercices 2010 à 2013 montre qu'au regard des critiques formulées dans son référé de 2010, des progrès significatifs ont été accomplis (I), même si des fragilités demeurent (II).

I - Des évolutions positives de la société depuis 2010

Dans un contexte marqué par la forte progression du nombre de visiteurs du château et du domaine de Versailles, CVS a su, au cours des dernières années, développer et diversifier ses activités, tout en améliorant ses procédures de gestion et en renforçant sa gouvernance.

A - Le développement et la diversification des activités

De 2003 à 2009, les activités de CVS se sont limitées pour l'essentiel à la gestion des « Grandes Eaux »¹⁹³, ce qui a conduit la Cour à s'interroger sur l'utilité de créer une filiale dans ce seul but, d'autant que cette activité semblait pouvoir être assurée tout aussi bien par l'EPV et ses agents. Depuis lors, conformément à ses statuts qui mentionnent la possibilité d'organiser des spectacles musicaux, de théâtre, d'opéra ou de ballet, CVS est parvenue avec un certain succès à dynamiser son activité traditionnelle autour des « Grandes Eaux », tout en développant les manifestations dans les domaines de l'art contemporain et du spectacle musical. À partir des ressources propres qui l'alimentent, elle a contribué ainsi à enrichir la programmation culturelle développée au Château de Versailles.

Les « Grandes Eaux » constituent une activité structurellement bénéficiaire dont la rentabilité a été accrue au cours des quatre dernières

¹⁹³ Spectacles permettant de voir les jets d'eau des fontaines du parc au son d'une musique baroque avec accompagnement de feux d'artifice pendant les représentations nocturnes.

années, par l'augmentation du nombre de spectacles donnés, par la création d'activités connexes telles que les « sérénades musicales », par une certaine augmentation des tarifs et par la progression du nombre de visiteurs. Le bénéfice net (en coûts directs¹⁹⁴) tiré des « grandes eaux musicales » a progressé de 33 % de 2010 à 2013 et celui des « grandes eaux nocturnes » de 67 %. Il atteint 6,9 M€ en 2013, soit une augmentation de 1,8 M€ en quatre ans. Si des marges de progression existent sans doute encore, CVS doit tenir compte de la nécessité de maintenir un niveau de prix abordable pour le public habituel qui voit dans les « grandes eaux » le complément logique d'une visite du château et du domaine, mais aussi pour les visiteurs internationaux, compte tenu de la variété et de la richesse de l'offre culturelle à Paris et en Île-de-France.

Par ailleurs, après une première manifestation consacrée en 2008 à l'artiste américain Jeff Koons, le principe de l'organisation d'une exposition d'art contemporain chaque année a été reconduit¹⁹⁵. Ces expositions constituent désormais un rendez-vous de portée internationale, même si leur impact sur la fréquentation du Château peut difficilement être établi en raison même de leur gratuité¹⁹⁶. Ces manifestations dégagent un résultat proche de l'équilibre grâce à l'importance des recettes de mécénat qu'elles permettent de collecter et n'ont donc pas pesé sur l'équilibre financier de l'EPV et de sa filiale.

Longtemps marginale, l'activité musicale s'est considérablement développée avec l'organisation d'une saison orientée vers la musique baroque et du début du XIX^e siècle, dont la qualité est reconnue et qui rencontre un certain succès auprès du public, avec un taux moyen de remplissage des salles d'environ 80 %. Le nombre annuel de représentations est passé de 13 en 2009 à 74 en 2013. CVS intervient principalement en tant qu'organisateur de spectacles produits par des structures publiques ou privées extérieures, ce qui limite les coûts et les risques budgétaires. Les relations financières entre l'EPV, CVS et le Centre de musique baroque de Versailles (CMBV), association dont l'objet est centré sur la recherche et la production de spectacles dans le domaine de la musique classique, qui avaient alourdi à l'excès la charge pesant sur CVS certaines années, ont été clarifiées en 2011. La

¹⁹⁴ Sans tenir compte de la quote-part des frais généraux de la société qui pourrait être imputée à cette activité pour déterminer son coût complet.

¹⁹⁵ Consacrées à Takashi Murakami en 2010, à Bernar Venet en 2011, à Joana Vasconcelos en 2012 et Giuseppe Penone en 2013, puis à Lee Ufan en 2014.

¹⁹⁶ L'accès à ces expositions est inclus dans les billets normaux d'accès au Château et aux jardins.

diversification des publics, qui doit constituer un des objectifs de cette programmation musicale, reste difficile à évaluer, en l'absence d'étude ou de collecte de données précises.

Le développement et la diversification de l'activité de CVS depuis 2010 se sont traduites par une croissance significative de la société dont le chiffre d'affaires est passé de 10,5 M€ en 2009 à 14,5 M€ en 2013, et les effectifs de 46,9 équivalent temps plein travaillé (ETPT) à 82 ETPT pendant la même période, dont la majorité est constituée d'agents en contrat à durée déterminée qui travaillent directement sur les spectacles et les manifestations. Cette évolution des effectifs apparaît cohérente avec celle de l'activité et du chiffre d'affaires qui en résulte.

B - Les améliorations dans la gestion et la gouvernance

Au-delà de l'activité alors peu développée de CVS, la Cour avait relevé, lors de son précédent contrôle, plusieurs faiblesses dans la gestion et la gouvernance qui ont fait l'objet depuis lors d'une prise en compte par l'établissement public et sa filiale.

Alors que le résultat de CVS avait été plusieurs fois déficitaire au cours de la période 2003-2009, la situation s'est stabilisée au cours de la période 2010-2013 avec un résultat net annuel proche de l'équilibre¹⁹⁷. S'il a été décidé une légère diminution de la redevance annuelle due par CVS à l'établissement public, celle-ci ne modifie pas de manière significative le cadre des relations financières réciproques entre l'EPV et sa filiale.

Des progrès ont été récemment accomplis dans la gestion des ressources humaines avec la formalisation en 2013 de la politique salariale de la société et de la grille des salaires. De même, l'existence d'une comptabilité analytique, même limitée aux coûts directs, constitue un aspect positif de la gestion.

Concernant la capacité juridique de la filiale à recevoir du mécénat de la part d'entreprises, la Cour avait relevé lors de son précédent contrôle que CVS ne respectait pas l'ensemble des critères fixés par la législation fiscale pour considérer que sa gestion était désintéressée, en particulier parce que la rémunération de son directeur avait dépassé le plafond prévu par les textes. Les recommandations de la Cour ont conduit

¹⁹⁷ Le résultat net annuel a été compris entre 10 000 et 60 000 € pendant la période 2010-2013.

la société à faire réexaminer sa situation au regard du code général des impôts par la direction générale des finances publiques (DGFIP). La réponse favorable de celle-ci en avril 2013 a permis de sécuriser les ressources de CVS provenant du mécénat des entreprises, qui ont représenté plus de 2 M€¹⁹⁸ en 2010 et entre 0,1 et 0,4 M€ de 2011 à 2013.

La Cour avait aussi relevé la faiblesse des instances internes de direction et des moyens de contrôle de l'EPV sur sa filiale, constatation qui doit être aujourd'hui atténuée au regard des améliorations relevées au cours de l'instruction.

La mise en place en avril 2014 d'un comité d'orientation susceptible d'être consulté sur de nombreux sujets, tels que la programmation annuelle des spectacles et manifestations, le budget annuel prévisionnel ou la politique tarifaire, permet à la société de disposer d'un regard extérieur utile sur son activité, au-delà du cercle habituel de ses dirigeants. De même, la formalisation, en juin 2010, des modalités du contrôle exercé par le service du contrôle général économique et financier sur CVS et les relations régulières qu'il entretient avec la direction de la société contribuent à étoffer la gouvernance de la société.

Le rôle du conseil d'administration de l'EPV vis-à-vis de CVS s'est quelque peu renforcé, même s'il demeure encore insuffisant (cf. *infra*). Lorsque lui est soumise la programmation des activités culturelles et scientifiques de l'EPV pour l'année à venir, celle de CVS y est incluse. Sur le plan comptable, les comptes annuels de CVS sont consolidés annuellement avec ceux de l'EPV et font désormais l'objet en annexe d'une présentation spécifique. Ils sont certifiés sans réserve. Enfin, dans le sens des recommandations formulées par la Cour, la nouvelle convention d'occupation temporaire du domaine public signée le 17 décembre 2013 prévoit la transmission à l'EPV d'un rapport annuel présentant les principales caractéristiques de la gestion achevée.

Les évolutions positives observées depuis 2010 rendent aujourd'hui la question d'un changement du statut de l'EPV moins urgente à trancher. L'éventuelle modification des structures juridiques des opérateurs culturels de l'État mérite un examen d'ensemble en fonction des statuts des personnels, de leur capacité à attirer des recettes commerciales et de leurs perspectives de développement à long terme. Il

¹⁹⁸ Ce montant exceptionnel s'explique par un mécénat important pour l'exposition Murakami reçu par directement CVS alors que les principales ressources de mécénat liée aux expositions d'art contemporain ont été perçues par l'EPV les trois années suivantes.

ressort en outre des observations de la Cour qu'un tel changement serait difficile à mettre en œuvre à brève échéance, du fait des modalités actuelles de fonctionnement de l'EPV, en particulier de la gestion de la majeure partie de ses agents par le ministère de la culture et de la communication.

II - La persistance de fragilités

En dépit des progrès importants réalisés depuis 2010, des zones de fragilité demeurent, liées aux conditions de financement d'activités telles que les expositions d'art contemporain et la saison musicale, ainsi qu'aux procédures administratives et financières. Le recours par CVS aux agents de l'EPV au titre du dispositif des « heures mécénat » doit, pour sa part, faire l'objet d'un encadrement plus rigoureux.

A - Des règles à renforcer et des risques à maîtriser

Le changement de dimension de CVS depuis 2010, lié au développement de son activité, rend indispensables de nouvelles avancées en matière de gestion et de gouvernance et une meilleure appréhension des risques économiques et financiers.

1 - Des règles à renforcer

Les règles de gestion, parfois empiriques, qui ont été mises en œuvre durant les premières années de fonctionnement de la société, doivent être désormais mieux formalisées, comme le régime de remboursement des frais de mission qui n'est consigné dans aucun document écrit. De même, CVS a tardé à se mettre en conformité avec l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, les démarches en vue de corriger cette situation ne datant que de 2014. Ces dernières doivent être menées à bien sans délai.

L'importance prise par certaines activités appelle aussi une amélioration de leur organisation et de leur gestion. Si la nature particulière des expositions d'art contemporain peut justifier l'implication

conjointe de l'EPV et de CVS, il importe que le rôle et les responsabilités de chacun soient clarifiés, au sein des conventions organisant les expositions comme lors de l'affectation des ressources du mécénat. De même, l'impossibilité de rapprocher, pour des postes de charges identiques, les bilans des expositions des données de la comptabilité analytique de CVS, nuit à la fiabilité des résultats financiers annoncés. Dans un souci de transparence, l'EPV et CVS doivent à l'avenir s'attacher à produire des bilans en état d'être contrôlés.

2 - Des risques économiques et financiers à maîtriser

Si la situation financière de CVS s'est améliorée depuis 2010 avec des résultats annuels proches de l'équilibre, le développement et la diversification des activités font apparaître certaines fragilités qu'il convient de bien appréhender et de maîtriser, d'autant plus que le report à nouveau comptable de la société reste négatif.

Une première fragilité tient au montage financier des expositions d'art contemporain dans la mesure où celles-ci présentent des structures de coûts très variables selon les artistes présentés et reposent presque exclusivement sur des ressources provenant du mécénat.

Une seconde fragilité résulte du développement de la saison musicale et de l'accroissement du déficit qu'elle engendre, les recettes de billetterie ne couvrant que très partiellement les frais d'acquisition et d'organisation des spectacles. Ce déficit est ainsi passé de 0,5 M€ en 2010 à environ 2 M€ en 2013, sur la base de la comptabilité en coûts directs de CVS¹⁹⁹ même s'il semble, sur la base des derniers exercices, circonscrit à ce niveau. Les perspectives de redressement des résultats financiers de cette activité sont réduites : le mécénat reste modeste et les marges de progression des recettes de billetterie limitées du fait de taux de fréquentation déjà satisfaisants, d'un prix des places relativement élevé et de la jauge réduite de l'Opéra Royal ou de la Chapelle Royale (environ 600 places chacun).

Plus généralement, le schéma financier qui prévalait dans les premières années de fonctionnement de CVS selon lequel ses activités structurellement excédentaires financent ses autres activités déficitaires, n'a pas été remis en cause par l'accroissement de son activité. Les expositions d'art contemporain se sont autofinancées jusqu'à présent

¹⁹⁹ Le déficit serait encore supérieur selon une méthode en coûts complets.

grâce à des ressources importantes provenant du mécénat, tandis que l'accroissement du déficit afférent aux spectacles musicaux a pu être en grande partie couvert par une gestion plus dynamique des « Grandes Eaux ». Il importe néanmoins de réévaluer régulièrement ce schéma en fonction de l'évolution des activités, des charges et des produits de l'ensemble constitué de l'établissement public et de ses structures rattachées, *a fortiori* dans un contexte de plus grande tension budgétaire pour les opérateurs de l'État, et de définir en conséquence le niveau attendu de rentabilité de CVS.

Ces enjeux financiers justifient un renforcement de la gouvernance de CVS. En dépit des progrès enregistrés récemment, le conseil d'administration de l'EPV semble, dans la pratique, porter principalement son intérêt sur la programmation, sans entrer dans une démarche d'anticipation où seraient examinés le coût prévisionnel des différentes activités de CVS, leur financement, l'éventuelle contribution de l'EPV aux ressources de sa filiale, voire des arbitrages au sein de l'ensemble EPV-CVS. Il est souhaitable que cette instance soit mieux informée des caractéristiques principales de la gestion écoulée de CVS et exerce un rôle plus actif de surveillance sur le financement prévisionnel de ses activités.

B - Un recours aux « heures mécénat » à encadrer plus rigoureusement

Le dispositif des « heures mécénat » aujourd'hui régi par le décret du 15 février 2010 fixant les modalités de rétribution des personnels relevant du ministère de la culture et de la communication et de ses établissements publics participant à l'organisation de manifestations au profit de tiers, a été conçu pour permettre aux organismes publics relevant du ministère chargé de la culture de répondre à des demandes de manifestations privées dans leurs locaux, en contrepartie de mécénat ou dans le cadre d'une location payante d'espace. À cette fin, il autorise et encadre la mise à disposition de leurs agents en dehors des heures de service, en faisant supporter le coût des rémunérations par les structures organisatrices de ces manifestations.

Les conventions régissant les relations entre l'EPV et CVS prévoyant que cette dernière devait obligatoirement faire appel aux agents de l'établissement (agents fontainiers, agents de sécurité et de surveillance des salles) pour certaines de ses activités, dont la plupart se déroulent en dehors des heures d'ouverture du Château, les deux

organismes ont décidé, dès 2003, de recourir au dispositif des « heures mécénat ». CVS rembourse à l'EPV les heures supplémentaires assurées par ses agents sur la base des barèmes spécifiques prévus par arrêté ministériel. Ce dispositif a bénéficié, en 2013, à 417 agents de l'EPV²⁰⁰, leur procurant un complément de rémunération allant de quelques dizaines d'euros à près de 10 000 € par an.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait critiqué une interprétation particulièrement extensive, voire juridiquement irrecevable, du dispositif pour les activités de CVS. Si l'EPV a mis en œuvre, ces dernières années, quelques mesures internes pour clarifier les modalités d'application des « heures mécénat » à ses agents, celles-ci laissent demeurer la question du fondement réglementaire.

En effet, le décret restreint l'utilisation des « heures mécénat » à « la tenue de manifestations en faveur de personnes physiques ou morales extérieures aux établissements ou services ». Si CVS est une personne morale distincte de l'EPV, elle est une filiale à 100 % de ce dernier, qui en assure la présidence et y prend les principales décisions de gestion. En outre, les comptes annuels consolidés de l'EPV intègrent ceux de CVS. Il paraît par conséquent difficile d'affirmer que CVS est une personne morale « extérieure » à l'EPV. Le recours aux « heures mécénat » semble dès lors dénué de fondement juridique.

À défaut d'une modification des conditions réglementaires du recours aux « heures mécénat »²⁰¹, la société CVS est tenue de se conformer aux textes en vigueur. La société doit renforcer son autonomie par rapport à l'EPV. Cette évolution devrait donc avoir pour contrepartie un contrôle plus étroit exercé par l'EPV sur sa filiale.

Des efforts de rationalisation pour limiter et encadrer la pratique des « heures mécénat » doivent d'ores et déjà être engagés. Divers motifs en renforcent la nécessité. Même s'il a diminué au cours des dernières années, le coût de cette mesure pour CVS reste élevé puisqu'il a représenté près de 850 000 € en 2013. Or, les barèmes définis par la réglementation relative aux « heures mécénat » sont supérieurs à ceux en vigueur dans le secteur public pour des travaux réalisés en dehors des heures normales de service. Par ailleurs, l'EPV doit tenir compte du contexte de maîtrise de la dépense imposée aux opérateurs de l'État, qui

²⁰⁰ En majorité pour des manifestations organisées par CVS mais aussi dans le cadre de locations d'espaces ou d'opérations de mécénat.

²⁰¹ En l'état actuel, la révision du décret et de son arrêté d'application à l'étude au ministère de la culture et de la communication ne porte pas sur cet aspect.

pourrait conduire à l'avenir à une diminution du nombre d'agents susceptibles d'assurer les « heures mécénat ». Afin de préserver la réalisation de ses missions statutaires et l'organisation du travail qu'elles supposent, il serait alors contraint de réduire, à due concurrence, le volume annuel « d'heures mécénat » (plus de 50 000 en 2013) effectuées au profit de l'établissement lui-même ou de sa filiale.

En conséquence, il est demandé à l'EPV et à CVS de ne recourir aux « heures mécénat » que dans les cas où aucune autre solution n'est possible pour assurer les prestations concernées.

À cet effet, comme d'ailleurs l'EPV et CVS s'y sont récemment engagés, il importe de limiter au strict nécessaire le nombre d'agents de l'EPV appelés à contribuer à chacune des activités de CVS et de définir, de manière plus restrictive, les postes de travail pour lesquels CVS est tenue de faire appel à des agents de l'EPV. En outre, il convient d'identifier les cas où la rémunération complémentaire des agents de l'EPV pourrait être versée par celui-ci au titre des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), étant observé que les limites de ce régime excluent d'en généraliser l'usage : ces indemnités sont plafonnées à 25 heures mensuelles et ne peuvent pas bénéficier à certaines catégories d'agents ayant des tâches spécialisées ou d'encadrement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La création par des établissements publics du secteur culturel de filiales prenant la forme de sociétés relève plus d'un contexte historique ou d'un besoin ponctuel que d'une doctrine clairement établie au sein du ministère de la culture et de la communication. Les cas demeurent rares²⁰² à ce jour ; l'objet de ces sociétés est très variable de même que leur volume financier.

Le choix de l'EPV, avec l'accord de l'État, de créer la société CVS en 2003 pour prendre en charge l'organisation des « Grandes Eaux » et quelques manifestations marginales, paraissait, pour sa part, surtout

²⁰² Les principaux sont la société par actions simplifiée (SAS) Pleyel, créée par la Cité de la musique pour gérer la salle Pleyel, les sociétés anonymes du Théâtre du Vieux Colombier et du Studio-Théâtres, rattachées à la Comédie française, la société Opéra de Paris Production créée récemment par l'Opéra de Paris pour gérer ses activités de production audiovisuelle, ou l'Agence France-Muséums, filiale de douze établissements publics culturels nationaux pour mener à bien le projet du Louvre-Abou Dabi.

motivé par la plus grande souplesse de gestion qu'elle procurait, notamment en termes d'emploi, eu égard à la saisonnalité de certaines activités. Sa montée en charge a été lente durant la décennie écoulée alors que des lacunes sérieuses dans la gestion et dans la gouvernance se faisaient jour.

Le contrôle réalisé en 2014 sur la période 2010-2013 conduit la Cour à actualiser son appréciation sur le fonctionnement de cette structure. L'activité de CVS a pris de l'ampleur en même temps qu'elle se diversifiait. L'EPV comme sa filiale se sont aussi efforcés de prendre en compte les recommandations formulées par la Cour en 2010 afin de renforcer la gouvernance et d'améliorer la gestion.

L'organisation retenue semble enfin avoir trouvé un point d'équilibre qu'il convient désormais de consolider. CVS doit rapidement corriger certaines faiblesses persistantes de son fonctionnement administratif et financier, dans le sens des préconisations nouvelles de la Cour. Elle doit aussi, dans le respect de son autonomie de gestion, sortir d'un certain cloisonnement qui conduisait les instances de l'EPV, notamment son conseil d'administration, à n'en percevoir le fonctionnement et l'activité qu'au regard de quelques informations sommaires sur sa programmation annuelle. Ses activités et le modèle économique qui les sous-tend doivent désormais être envisagés de manière plus large au sein de l'ensemble constitué par l'EPV et CVS.

Au regard des constats résultant de son récent contrôle, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. rendre le recours par CVS au dispositif des « heures mécénat » conforme à la réglementation, tout en s'employant à développer des solutions alternatives ;*
- 2. appliquer les procédures de mise en concurrence en matière d'achats, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics ;*
- 3. améliorer la gestion et l'organisation des expositions d'art contemporain en clarifiant les responsabilités respectives de l'EPV et de CVS et en fiabilisant les bilans financiers ;*
- 4. renforcer le rôle de surveillance du conseil d'administration de l'EPV par une meilleure information sur le coût des activités de CVS, en particulier de sa saison musicale, et sur leur incidence sur les équilibres financiers.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	358
Réponse de la ministre de la culture et de la communication	358
Réponse de la présidente de l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles, présidente de « Château de Versailles Spectacles »	361

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous partageons vos constats, et notamment le fait que la filiale a trouvé un point d'équilibre, ainsi que vos quatre recommandations ; votre rapport n'appelle pas d'autre remarque particulière de notre part.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION**

Je me réjouis de constater en premier lieu que ce rapport délivre, dans ses grandes lignes, un satisfecit sur les activités, les comptes et la gestion de CVS, filiale à 100 % à l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles (EPV), pour la période examinée. Je relève ainsi l'appréciation positive du rapport sur le développement et la diversification des activités de CVS, élément d'enrichissement de la programmation culturelle du château de Versailles, qui s'est accompagné d'une augmentation proportionnée des budgets et des moyens humains de la filiale, et les améliorations constatées dans sa gestion et sa gouvernance, notamment l'équilibre de ses comptes, la clarification de sa capacité juridique à recevoir des mécénats d'entreprises, la création en 2014 d'un conseil d'orientation, et le renforcement de l'information du conseil d'administration de l'EPV sur ses activités et ses comptes annuels. Cela m'apparaît témoigner, sous réserve de quelques ajustements, de la bonne adéquation du dispositif mis en place en 2003 avec les missions confiées à cette société.

La Cour souligne néanmoins la persistance d'un certain nombre de fragilités et formule plusieurs recommandations pour y remédier.

La première recommandation de la Cour concerne le recours par CVS au dispositif des « heures-mécénats », qui doit être rendu conforme réglementation, parallèlement au développement de solutions alternatives.

La Cour demande ainsi que soit renforcée l'autonomie de CVS par rapport à l'EPV, afin de rendre régulier l'utilisation faite par CVS du décret n° 2010-147 du 15 février 2010, fixant les modalités de rétribution des personnels relevant du ministère de la Culture et de la Communication et des établissements publics participant à l'organisation de manifestations au profit de tiers, qui réserve ce dispositif aux

« personnes morales ou physiques extérieures aux établissements ou services ».

Le ministère confirme l'analyse qu'il a déjà eu l'occasion d'exprimer auprès de la Cour sur l'extériorité juridique de CVS par rapport à l'EPV. Cette société dispose, juridiquement, de la personnalité morale en tant que société par action simplifiée unipersonnelle, bénéficie de ressources propres qui lui garantissent une autonomie budgétaire vis-à-vis de l'EPV, son directeur propose à son actionnaire unique la programmation culturelle.

Le ministère entend néanmoins l'objection de la Cour sur l'insuffisante autonomie de CVS par rapport à l'EPV.

Il a l'intention d'examiner en lien avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFFP) la possibilité d'une modification de la rédaction du décret n° 2010-147, en étendant son application aux personnes morales « distinctes » des établissements ou services, et non plus seulement « extérieures ».

Concernant le renforcement de l'autonomie de CVS, il ne paraît pas envisageable, s'agissant d'une société sous statut de société par actions simplifiées à actionnaire unique, de revenir sur le principe d'une présidence assurée par l'EPV. Le ministère de la Culture et de la Communication demandera en revanche à l'EPV de revoir les seuils des délégations accordées au directeur de CVS, dans le sens d'une plus grande autonomie, mais dans des limites compatibles avec le nécessaire contrôle par l'établissement des activités de sa filiale.

Le ministère confirme par ailleurs son engagement à opérer une révision de l'arrêté du 18 mai 2010, portant application du décret n° 2010-147 du 15 février 2010, sur deux plans :

- en supprimant la référence à la période d'ouverture des établissements au public ;*
- en retenant deux taux horaires distincts pour une amplitude de 24 heures : de 7 h du matin à minuit, et de 0 h à 7 h.*

Afin de mieux encadrer le recours à ce dispositif, le ministère prévoit, lorsque le décret et l'arrêté susmentionnés auront été modifiés, la diffusion d'une instruction rappelant aux établissements que les « heures-mécénat » doivent être réparties entre les agents volontaires au regard de leur disponibilité, les heures de service dû et supplémentaires restant prioritaires, et que leur répartition entre les agents doit être équitable.

Le ministère de la Culture et de la Communication partage les autres recommandations de la Cour concernant l'application des procédures de mise en concurrence en matière d'achats, la clarification des responsabilités respectives de l'EPV et de CVS dans l'organisation des expositions d'art contemporain, et une meilleure information du conseil d'administration de l'EPV qui devrait porter, au-delà de la seule programmation culturelle de CVS, sur le coût de ses activités, la structure et l'évolution de son budget au regard des équilibres financiers de l'ensemble formé par l'établissement et sa filiale dans un contexte contraint.

Concernant les expositions d'art contemporain, le ministère veillera notamment en tant que tutelle de l'EPV à une meilleure distinction des subventions de l'EPV à CVS pour l'organisation des expositions d'art contemporain, suivant l'origine des fonds (ressources propres de l'établissement ou transfert de mécénats).

Concernant les développements du rapport de la Cour sur la persistance de risques économiques et financiers à maîtriser, entraînant sa recommandation d'une meilleure information du conseil d'administration de l'EPV sur le financement des activités de la filiale, le ministère est bien entendu conscient de la nécessité d'une vigilance de l'établissement et de la tutelle sur le maintien de l'équilibre des comptes de la filiale.

Le ministère prend néanmoins acte que l'existence de CVS, filiale de l'EPV, établissement public administratif, et le modèle économique sur lequel est fondé son activité (le bénéfice des « grandes eaux » compensant le déficit des spectacles) ne sont pas remis en cause par la Cour. Ce modèle lui paraît devoir être reconduit dans les prochaines années, sous réserve de quelques ajustements et d'une meilleure surveillance, compte tenu de l'apport de ces activités à la fréquentation et à l'animation culturelle du domaine confié à l'EPV.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
DU CHÂTEAU, DU MUSÉE ET DU DOMAINE NATIONAL DE
VERSAILLES, PRÉSIDENTE DE « CHÂTEAU DE VERSAILLES
SPECTACLES »**

La société Château de Versailles Spectacles (CVS) a pris connaissance avec le plus grand intérêt des recommandations qui résultent du contrôle effectué par la Cour des comptes sur les exercices 2010 à 2013.

Outre le développement des activités de la société dans un schéma économique et financier sain et stabilisé, la Cour a bien voulu reconnaître la qualité de la saison artistique de CVS, marquée par un taux de fréquentation très satisfaisant, qui fait de l'Opéra royal de Versailles un lieu de rendez-vous désormais incontournable, dans le paysage culturel national et international, de la musique baroque et du début du XIX^e siècle.

CVS souhaite apporter les commentaires suivants aux recommandations de la Cour :

1 - « Renforcer le rôle de surveillance du conseil d'administration de PEPV par une meilleure information sur les coûts des activités de CVS, en particulier de sa saison musicale, et sur leur incidence sur les équilibres financiers ».

CVS s'est attachée depuis 2012 à prendre en compte les recommandations antérieures de la Cour et à les traduire par la mise en œuvre de mesures nouvelles, telles que la formalisation écrite de sa politique salariale en 2013, la création en 2014 d'un comité d'orientation à vocation tant culturelle que financière ou tarifaire, la présentation spécifique de ses comptes au conseil d'administration de l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles (EPV) ou encore la soumission pour information à cette même instance de son rapport annuel d'activité, conformément aux termes de la convention d'occupation temporaire signée le 17 décembre 2013. La recommandation de la Cour visant le coût des activités de CVS et ses incidences s'inscrit donc en parfaite cohérence avec les actions déjà entreprises. À titre préparatoire, les budgets prévisionnels seront étudiés à l'occasion d'une réunion supplémentaire du conseil d'administration de CVS, organisée chaque année et qui viendra utilement compléter les examens réguliers effectués avec le contrôleur financier et ceux prévus dans le cadre des séances du comité d'orientation.

2 - « Améliorer la gestion et l'organisation des expositions d'art contemporain en clarifiant les responsabilités respectives de l'EPV et de CVS et en fiabilisant les bilans financiers »

La Cour a souhaité souligner le succès public et la portée internationale des expositions d'art contemporain. Elle est également convenue du bien-fondé de l'implication conjointe de l'EPV et de CVS pour leur organisation. Enfin, la Cour a constaté que le soutien d'importants mécénats permettait d'inscrire ces manifestations majeures dans un équilibre financier qui ne pèse sur le budget d'aucune des deux structures.

À l'identique des clarifications nouvelles observées par la Cour dans la convention d'occupation précaire permettant le déploiement de la saison musicale dans certains espaces du château, l'EPV et CVS apporteront au sein des conventions organisant les expositions les améliorations techniques et qualitatives nécessaires à une répartition plus efficace et lisible de leurs responsabilités respectives.

S'agissant de la fiabilisation des données financières, la comptabilité analytique de CVS est établie en coûts directs. La rédaction des bilans financiers complets des expositions, dont le schéma de montage et la maquette budgétaire diffèrent chaque année, nécessite de ce fait un traitement extracomptable afin d'inclure les dépenses proratisées ou les quotes-parts de dépenses partagées avec d'autres activités. Au maximum de ses possibilités compte tenu de ces contraintes, CVS fera en sorte de relier les coûts se rapportant aux expositions aux comptes analytiques correspondants pour une meilleure lisibilité entre comptabilité analytique et bilans financiers extracomptables.

3 - « Rendre le recours par CVS au dispositif des « heures de mécénat » conforme à la réglementation, tout en s'employant à développer des solutions alternatives ».

Dans le cadre du contrôle opéré par la Cour en 2010 et du référé consécutif, l'EPV a présenté divers éléments tendant à démontrer l'extériorité de droit de CVS qui dispose notamment de la personnalité juridique et d'un budget propre soumis à un contrôle budgétaire particulier ; et son extériorité de fait, le directeur général de la société prenant au quotidien toutes les décisions de gestion et assumant les orientations de programmation artistique comme leur réalisation.

L'élargissement des activités culturelles, le développement conséquent du budget et des ressources humaines, les améliorations de la gouvernance, notamment la création du comité d'orientation, ont

concouru à asseoir un caractère extérieur de plus en plus affirmé à mesure que la société est parvenue à maturité.

À cet égard, la mise en œuvre de la recommandation de la Cour visant à renforcer l'autonomie de CVS sous la réserve d'un contrôle plus étroit exercé par l'EPV participe de cette approche et viendrait consolider le fondement juridique du recours aux « heures de mécénat ».

Comme l'instruction a pu s'en assurer, le nombre d'« heures de mécénat » a diminué sur la période sous revue.

Le recours aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires en solution alternative au dispositif actuel s'avère limité par leur applicabilité à une fraction seulement du personnel employé, par le seuil réglementaire maximal fixé à 25 heures mensuelles et par l'incapacité de rétribuer les agents selon deux méthodes différentes pour un même événement.

Si l'emploi d'agents de l'EPV pour la surveillance des montages d'exposition d'art contemporain par exemple pourrait être réduit à l'avenir, la présence de ces agents demeurera requise pour l'accès au domaine et aux espaces muséographiques, dans le respect des missions statutaires de l'établissement public et des dispositions relatives à la prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

4 - « Appliquer les procédures de mise en concurrence en matière d'achats, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics »

Le travail préalable à la rédaction d'un guide d'application des règlements de marché pour CVS et à sa mise en application est en cours depuis avril 2014. En particulier, la mise en œuvre actuelle de l'ordonnance du 6 juin 2005 par plusieurs théâtres ou entreprises de spectacle d'activité similaire à CVS a été comparée de sorte de profiter des expériences acquises et définir des seuils de gestion pertinents. L'entrée en vigueur du règlement pour CVS sera effective en 2015.

7

Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères en région parisienne : un bilan insatisfaisant

PRÉSENTATION

À plusieurs reprises ces dernières années, la Cour a examiné les principales opérations immobilières conduites, à Paris et en région parisienne, par le ministère des affaires étrangères. Par trois fois, elle a souligné dans son rapport public annuel, d'abord en 2005²⁰³ puis en 2008²⁰⁴, les sérieuses défaillances de l'exercice de la fonction immobilière au sein de cette administration.

Dans ce contexte, la Cour a souhaité dresser le bilan de deux des principaux investissements lancés durant la dernière décennie : d'un côté, le centre des archives diplomatiques de La Courneuve et de l'autre, le siège des services centraux du ministère, rue de la Convention à Paris. À cette occasion, elle s'est également intéressée à deux projets désormais engagés : d'une part, la réhabilitation de l'aile des archives du bâtiment du quai d'Orsay et d'autre part, le déménagement du service de la valise diplomatique sur le site de La Courneuve.

Malgré un indéniable effort de rationalisation (I), ce contrôle de suivi de l'action du ministère des affaires étrangères en matière immobilière a confirmé la persistance des insuffisances déjà constatées, non seulement dans la programmation des travaux et leur financement (II), mais aussi dans l'exercice de la fonction de maître d'ouvrage (III). Outre les conséquences de ces dysfonctionnements pour les finances

²⁰³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2005*. Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères, p. 65-90. La Documentation française, mars 2005, 532 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁰⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2008*, Tome I. Les opérations immobilières Kléber / Convention à Paris, p. 635-650 et Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes, p. 671-675. La Documentation française, février 2008, 694 p., disponible sur www.ccomptes.fr

publiques, l'enquête a, une nouvelle fois, montré que le ministère n'a pas su se donner les moyens nécessaires pour éviter de telles dérives.

I - Une rationalisation inachevée

Adopté en 2006, le premier schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) s'est fixé comme principal objectif de rassembler l'ensemble des services centraux parisiens sur les trois sites du quai d'Orsay, de la rue de la Convention et de La Courneuve. Huit ans plus tard, le MAEDI est loin d'avoir satisfait cette ambition. Celle-ci ne pourra se réaliser sans combler les insuffisances de financement actuellement constatées.

A - Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière

Dans son insertion au rapport public de 2008 consacrée aux « opérations immobilières Kléber / Convention à Paris », la Cour rappelait que la nouvelle politique immobilière de l'État avait pour objectif « d'aboutir à un parc moins onéreux et mieux adapté au service public ».

Dans cette perspective, le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère a permis, entre 2007 et 2014, de réduire le nombre des implantations du MAEDI en région parisienne de neuf à cinq²⁰⁵ et la surface utile nette occupée par ses services de 39 %. En outre, cet effort s'est traduit par une baisse des coûts immobiliers proportionnelle à celles des surfaces, les dépenses ayant diminué de plus de 34 % sur la même période.

Par ailleurs, grâce à la densification de ses différents sites, le ministère a atteint sur l'ensemble de ses sites un ratio de surface utile nette par poste de travail de 13,25 m², meilleur que celui de la moyenne des administrations françaises (15,75 m²). Sur le site de la rue de la

²⁰⁵ Les cinq implantations sont les bâtiments parisiens du quai d'Orsay, de la rue de la Convention, du boulevard des Invalides, le site de La Courneuve et un local industriel pris à bail à Châtillon.

Convention, le ratio est même de 11,63 m², inférieur à l'objectif de 12 m² par agent fixé par France Domaine.

Ces avancées sont cohérentes avec l'un des objectifs de la politique immobilière de l'État qui vise à la diminution du coût de la fonction immobilière en allouant aux services des surfaces rationalisées et en cédant les surfaces excédentaires.

Néanmoins, le schéma immobilier du MAEDI devrait, à l'avenir, prendre également en compte les perspectives d'évolution prévisible des effectifs de ses services centraux, de son organisation administrative, de son activité et de ses métiers, afin de prévoir ses besoins immobiliers.

B - Une mise en œuvre partielle

Malgré ces résultats positifs, le schéma immobilier n'a pas encore permis, comme prévu, un regroupement des services parisiens du MAEDI sur trois sites. Ce résultat ne pourra être atteint qu'au terme de deux autres opérations.

La première est celle de l'installation du service de la valise diplomatique sur le site de La Courneuve, qui permettra de libérer les locaux aujourd'hui loués à Châtillon.

La deuxième opération est celle des travaux à venir dans le bâtiment du quai d'Orsay, dont la première tranche est la rénovation de l'aile dite des archives. Elle devrait permettre de créer les postes de travail nécessaires à l'installation des personnels encore hébergés sur le site du boulevard des Invalides.

Mais, à ce jour, le ministère ne dispose pas des crédits nécessaires pour financer la seconde tranche des travaux du quai d'Orsay, estimée à 100 M€. Il espérait percevoir une indemnisation de 69 M€ après le transfert, en 2009, d'un immeuble situé boulevard Saint-Germain au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Or ce schéma ne s'est pas réalisé, le MEDDE ayant été privé des produits de cession qu'il attendait pour le site de Ségur-Fontenoy²⁰⁶.

²⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Sovafim : un réexamen indispensable, p. 349-374. La documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Faute de financement et dans l'état actuel du dossier, le MAEDI ne sera pas en capacité de mener à terme son schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

II - Une programmation manquant de réalisme

Lorsqu'elle a examiné « les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères », dans le rapport public de 2005, la Cour avait dénoncé « une programmation d'ensemble irréaliste » et « une sous-estimation quasiment systématique du coût des opérations ».

Ces carences n'ont toujours pas disparu, comme le montrent les différentes opérations contrôlées. Elles ont mis en évidence un manque de réalisme de certaines projections, temporelles ou financières, du MAEDI.

Par ailleurs, dans ce même document, la Cour avait insisté sur le fait que « toutes possibilités doivent être systématiquement envisagées et systématiquement évaluées afin que les décisions qui seront prises (...) correspondent le mieux possible à des besoins exactement appréhendés ».

Or plusieurs décisions récentes ont montré l'inverse.

A - Une planification trop optimiste

Le manque de réalisme s'est d'abord manifesté dans la planification temporelle de différents projets.

Le schéma immobilier prévoyait en 2006 une mise en œuvre « à l'horizon 2010 ». Mais, à ce jour, l'administration du ministère est encore implantée dans cinq lieux différents en région parisienne.

L'opération de rénovation de l'aile des archives du bâtiment du quai d'Orsay a connu bien des vicissitudes. Alors que ces locaux ont été libérés dans le courant de l'année 2009, à l'occasion du déménagement des archives diplomatiques vers le nouveau site de La Courneuve, les travaux de réhabilitation n'ont toujours pas commencé. Ils ont, non seulement été reportés, en raison d'une absence de financement (cf. *supra*), mais ils ont également subi des retards. Alors qu'il était prévu, fin 2013, que les travaux démarrent dans le courant de l'année 2014, le calendrier prévisionnel ne laisse plus guère entrevoir, de façon

réaliste, un commencement du chantier qu'au début de l'année 2016 et une livraison au mieux en 2018.

Le coût de l'inoccupation de ces locaux, d'une surface de 2 200 m², au cours des cinq dernières années, a été évalué à plus de 6 M€ de loyers budgétaires. Au total, cet espace sera resté inoccupé pendant neuf ans.

B - Une programmation financière sous-évaluée

Le manque de réalisme s'est aussi manifesté dans les projections financières de plusieurs projets immobiliers.

Pour prendre possession de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale, rue de la Convention, le MAEDI a, entre le 18 juin 2007 et le 31 mars 2009, dépensé près de 440 M€, correspondant au prix du bâtiment ainsi qu'aux loyers versés pour le maintien de ses services centraux dans deux immeubles avenue Kléber et rue Monsieur, à Paris, vendus pour financer cette opération.

La somme totale a dépassé de plus de 47 M€ les estimations du ministère qui, au printemps 2008, évaluait les dépenses à environ 392 M€.

Il en est allé de même pour les travaux d'aménagement engagés dans l'immeuble de la rue de la Convention au mois de juin 2008, les locaux ayant été livrés à l'état de « plateaux libres ». Au cours de l'été 2007, le montant de ce chantier avait été estimé à 26,75 M€. Par la suite, au mois de mars 2008, avant même le début des opérations, le MAEDI a révisé à la hausse ce coût prévisionnel : il est passé à 31,08 M€, soit une hausse de plus de 16 %.

Au final, au 31 décembre 2013, 34,56 M€ ont été consommés pour ces travaux d'aménagement, soit une hausse de 11,20 % par rapport aux estimations du mois de mars 2008 et de 29,20 % par rapport aux prévisions initiales de l'été 2007. En outre, les dépenses d'équipement informatique et téléphonique, ainsi que les frais de déménagement, ont ajouté près de 2,8 M€ à ce montant, porté au total à 37,36 M€.

La sous-évaluation des projections initiales, qu'elles portent sur la durée ou sur le coût des travaux, témoigne d'évidentes lacunes dans les études préalables à l'engagement des opérations immobilières. Ce manque de réalisme a aussi affecté la qualité de la programmation des travaux. Il ne pouvait en résulter que des coûts supplémentaires.

C - Des besoins mal pris en compte

La mauvaise prise en compte des besoins fonctionnels de l'administration ou de ses usagers s'est illustrée dans différents projets. Elle a débouché sur des réalisations peu pertinentes au regard des services qu'elles devaient rendre.

L'illustration la plus flagrante en est donnée par les salles de lecture du site de La Courneuve. Elles s'étendent sur une surface de plus de 1 700 m² et offrent quelque 210 places, alors qu'en 2013 la moyenne quotidienne du nombre de lecteurs n'était que de 36 personnes, avec un pic de 50 personnes au mois de juillet 2013. Ces espaces prévus pour la lecture apparaissent donc surdimensionnés, tout particulièrement la salle des archives qui s'étend sur 820 m² et peut accueillir 156 personnes.

Cette situation résulte, pour l'essentiel, d'un report de l'opération, d'abord envisagée en 2001 puis repoussée en 2005 pour des raisons de financement. Le programme des travaux avait été rédigé au mois de mai 2001 et n'a donné lieu, par la suite, à aucune révision globale. À cette époque, l'informatique n'était pas aussi développée qu'aujourd'hui et nombre de documents ne pouvaient être consultés qu'en format papier et non numérique. Une affluence plus importante était en conséquence attendue dans les salles de lecture.

Un autre exemple concerne le site de Convention. Le ministre des affaires étrangères, à l'occasion d'une visite sur ce chantier, le 29 janvier 2008, a demandé que soit créé un restaurant « club » pouvant accueillir 50 personnes, sur une surface de 140 m² attenante au centre de conférence. Cette infrastructure a coûté près de 640 000 €.

D - Des priorités vite oubliées

Certaines opérations immobilières illustrent un manque d'anticipation et l'absence de suivi des priorités initiales.

Lorsque le ministère a, en 2001, engagé les premières études pour la construction du bâtiment de La Courneuve, il avait prévu d'y installer le service de la valise diplomatique. Mais ce projet a été abandonné en 2006, lorsque le ministre a souhaité faire des économies sur ce programme particulier. Pourtant, au dernier trimestre de l'année 2011, le projet d'un déplacement du service de la valise diplomatique vers le bâtiment de La Courneuve a été relancé et les travaux d'implantation ont

alors été programmés. Le coût du report de la décision peut être chiffré entre 300 000 et 600 000 €, même si le projet de 2006 ne prenait pas en compte les normes, notamment de sécurité, du programme actuel.

Les priorités ont, également, été perdues de vue lorsqu'au mois de mai 2008, le secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie a obtenu de ne pas installer son cabinet au quai d'Orsay, comme cela était initialement prévu, mais dans le bâtiment de la rue de la Convention²⁰⁷. Cette décision a remis en cause une partie de la programmation des travaux alors engagés sur ce site puisque les quelque 820 m² du nouveau cabinet ministériel (bureaux du secrétaire d'État et de son directeur de cabinet, salle à manger / salle de réunion polyvalente, office / cuisine) devaient accueillir des bureaux, qui étaient d'ailleurs presque achevés. Cet ample réaménagement a entraîné un surcoût de plus de 2 M€.

Des bouleversements, moins importants, ont aussi été provoqués par l'arrivée, sur le site de la rue de la Convention, de la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, au mois de juin 2012. Des personnels ont dû être déplacés, des bureaux transformés, une cuisine et une salle à manger réalisées, alors même que se trouve, dans le même bâtiment, un restaurant « club » peu utilisé et offrant ces facilités. L'ensemble de ces travaux a engendré une dépense de plus de 220 000 €.

III - Un professionnalisme en défaut

Par deux fois déjà, la Cour a souligné les insuffisances de la gestion immobilière du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et la nécessité de renforcer ses compétences dans ce domaine. Elle a appelé à la mise en place d'« un véritable plan de professionnalisation de la fonction immobilière, visant à créer un pôle de compétence indispensable pour l'exercice d'une fonction essentielle ».

En dépit de ces observations, ses derniers contrôles confirment la persistance de carences dans les fonctions de maître d'ouvrage et de programmation. Ces défaillances ont eu pour conséquence une multiplication des modifications de la nature des chantiers comme des marchés publics, générant de multiples surcoûts. En outre, l'ensemble de

²⁰⁷ Il devait, en effet, quitter ses anciens locaux du 20 rue Monsieur, à Paris, après que ce site a été vendu.

la chaîne hiérarchique a démontré de sérieux dysfonctionnements en matière de gestion immobilière.

A - Les lacunes de la maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage demeure défailante. Ses modalités d'exercice conduisent à des choix de nature à remettre en cause l'objectif, le calendrier et le budget des projets envisagés.

Tel a été le cas de la modification de l'aménagement des espaces de travail de la rue de la Convention. Les surfaces en question étaient conçues initialement pour être largement décroisonnées, malgré les réserves des représentants de l'administration et des agents, et d'ailleurs le ministre avait, lors de sa visite précitée sur le site le 29 janvier 2008, insisté sur la réalisation d'espaces de travail ouverts. Sur cette base, des travaux significatifs ont été engagés au mois de juin 2008.

Pourtant, au cours du premier semestre 2009, lors d'une visite aux personnels nouvellement installés dans les locaux, le ministre a changé de position : il a accordé aux agents la possibilité de demander des cloisonnements complémentaires. Dès lors, de nouvelles modifications et des ajouts de cloisons ont dû être réalisés, générant un surcoût de près de 24 % sur le marché correspondant, qui est passé de 2,55 à 3,15 M€. En outre, la décision de cloisonner les bureaux, alors que la climatisation avait, dès l'origine, été conçue pour des espaces décroisonnés, a engendré un dysfonctionnement de ce système et un contentieux contraignant le ministère à dépenser plus de 1 M€.

Un deuxième cas montre le manque d'anticipation du ministère : alors que le centre Kleber où elle se tenait d'ordinaire avait été vendu, le ministère a tardivement décidé de tenir la conférence des ambassadeurs annuelle de 2009 dans le centre de conférence ministériel du bâtiment de la rue de la Convention, alors qu'il n'était pas encore terminé. Ceci a entraîné la réalisation de travaux imprévus, qui ont dû être faits dans l'urgence, notamment la nuit et le week-end.

B - Les dysfonctionnements de la chaîne hiérarchique

Lors du rapport public de 2005, la Cour avait souligné que « les nombreux dysfonctionnements constatés trouvent leur origine principale

dans la dilution des responsabilités entre les différents acteurs des opérations contrôlées, à tous les niveaux de la hiérarchie ».

Ces errements ont depuis perduré. Ils se sont manifestés sur le chantier de la rue de la Convention. La multiplication des intervenants (notamment ministre, cabinet et secrétaire général) et des demandes additionnelles par rapport au projet initial ont conduit à la conclusion de 34 avenants. Parmi eux, 10 ont entraîné une hausse de plus de 20 % des marchés initiaux concernés, induisant un surcoût de plus de 4,6 M€ sur des marchés dont le montant initial était de 9,2 M€.

Le sous-calibrage des équipes chargées de suivre les opérations des sites Convention et La Courneuve (quatre personnes au sein du bureau France de la direction des immeubles et de la logistique) et le manque de formation spécifique en matière de maîtrise d'ouvrage des fonctionnaires placés à la tête de cette structure ne leur ont pas permis de s'opposer aux demandes d'adaptation ou d'ajustement du projet initial, de tendance inflationniste, émanant de la hiérarchie du ministère.

Leur positionnement ne leur a pas, non plus, permis d'éviter de passer des avenants bouleversant l'économie des marchés auxquels ils se rapportaient.

Postérieurement au contrôle de la Cour, le ministère a procédé à un renforcement de ses équipes et de ses compétences.

Il pourrait également continuer à explorer la voie de la délégation de la maîtrise d'ouvrage.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À plusieurs reprises, la Cour a alerté le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) sur les risques de dérive en matière immobilière nés de la remise en cause des programmations initiales, de défaillances dans la maîtrise d'ouvrage ou d'un manque de professionnalisme des équipes chargées de la fonction immobilière.

Pourtant, ces errements se sont reproduits dans les principales opérations conduites en région parisienne, notamment sur les sites de la rue de la Convention et de La Courneuve.

Le sous-dimensionnement des équipes chargées de suivre ces projets ambitieux, les délais trop courts imposés pour la conduite de certains travaux, les insuffisances de certaines études préalables pour

identifier les besoins fonctionnels ou les priorités et les modifications de la programmation décidées par la plus haute hiérarchie du ministère ont été autant de facteurs contribuant à des dépassements de coûts.

Au regard de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. prendre en compte, dans le schéma immobilier du MAEDI, les perspectives d'évolution prévisible des effectifs de ses services centraux, de son organisation administrative, de son activité et de ses métiers ;*
 - 2. renforcer les compétences, techniques et juridiques, de la direction des immeubles et de la logistique du ministère afin d'assurer la qualité et la fiabilité des opérations immobilières et de veiller à la stabilité des programmes ainsi définis ; à défaut, envisager le recours à une maîtrise d'ouvrage déléguée.*
-

Réponses

Réponse du ministre des affaires étrangères et du développement international	376
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	379
Réponse de l'ancien ministre des affaires étrangères et européennes (M. Bernard Kouchner)	379

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Concernant la rationalisation du dispositif :

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) du MAEDI a été validé en 2009. Ce ministère a depuis lors largement progressé en réduisant de neuf à cinq ses implantations en Ile-de-France et de 39 % la surface utile nette occupée par ses services. Le ratio de surface utile nette par poste de travail est passé de 20,9 m² en 2007 à moins de 12 m² en 2014, respectant ainsi les normes de France Domaine. En quelques années, le MAEDI a donc réalisé 80 % des objectifs de son SPSI.

Si ce ministère n'a pu, à ce stade, réduire à trois le nombre de ses sites, comme prévu dans son SPSI, cette situation résulte d'une absence de financement qui n'est pas de son fait, comme le reconnaît la Cour dans son rapport.

Concernant la programmation des travaux :

Sur la planification

C'est en raison de l'absence de crédits précitée que l'opération de rénovation de l'aile des archives n'a pu être réalisée. Le MAEDI, en cédant le bâtiment du Bd Saint-Germain, attendait en retour 69 M€. Or, le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, qui s'est installé dans ce bâtiment, ne l'a pas dédommagé de cette cession, lui-même n'ayant pu obtenir les fonds attendus de la vente du site Ségur-Fontenoy. Sur mon insistance, cette hypothèque financière a été partiellement levée par un courrier du Ministre chargé du Budget, en date du 29 novembre 2013, accordant au MAEDI un montant de 28 M€ sur la part mutualisée du compte d'affectation spéciale 723. Depuis lors, les études techniques ont commencé et un assistant à la maîtrise d'ouvrage a été désigné.

Sur la programmation financière des travaux effectués sur le bâtiment de Convention

S'agissant des différences relevées dans l'évaluation des coûts, le chiffrage de 26,75 M€ de l'été 2007 ne tenait pas compte de l'ensemble des dépenses d'études et de travaux. Il ne peut donc être comparé avec les chiffres de mars 2008 et décembre 2013, qui les prennent en considération.

Sur la prise en compte des besoins des services

Le surdimensionnement de la salle du site de la Courneuve dédiée à la consultation des ouvrages et archives originales (820 m² et 150 places assises) résulte d'une évaluation de la fréquentation qui n'a pas, dans un premier temps, tenu ses promesses. Deux projets devraient contribuer à augmenter cette fréquentation :

- *L'ouverture du portail internet des Archives diplomatiques permettra pour la première fois une présentation numérique de la totalité des inventaires (avec échantillon de documents significatifs de la richesse des collections). L'expérience de l'ouverture en septembre 2013 d'une salle des inventaires virtuelle des Archives nationales, qui s'est accompagnée d'une hausse de la fréquentation à Pierrefitte-sur-Seine, vient confirmer les études selon lesquelles une partie du public ne se rend en bibliothèque ou centre d'archives qu'après avoir pu préparer sa visite sur internet (cas notamment des chercheurs ne résidant pas à Paris).*
- *La restructuration de la salle de consultation, avec l'installation d'une zone de travail dans laquelle les lecteurs, étudiants, chercheurs et particuliers pourront bénéficier d'un environnement calme et convivial avec accès au wifi et mise à disposition d'environ 6 000 ouvrages en libre-service, devrait permettre de fidéliser un nouveau public. Avec l'ouverture du campus Condorcet en 2016, plus de 12 700 étudiants et chercheurs sont attendus sur les sites de Paris Nord et Aubervilliers, en majorité en sciences humaines.*

En ce qui concerne le restaurant « Club » installé dans le bâtiment de Convention, ce lieu sert de salon de réception lors des événements accueillis au Centre de conférences ministériel et est régulièrement utilisé par les cabinets ministériels et les services du MAEDI installés sur le site de Convention.

Concernant le respect des priorités :

La Cour regrette que le MAEDI n'ait pas respecté les priorités de sa programmation immobilière à propos du projet d'installer le service de la Valise diplomatique à La Courneuve.

Comme cela a été indiqué à la Cour, le MAEDI n'a pas été en mesure de réaliser l'aile du bâtiment affectée à cette activité en 2006, compte tenu du montant limité de l'enveloppe financière qui lui avait été attribuée par le ministère en charge du budget.

En outre, la conception de la valise diplomatique, tant dans la programmation de 2001 que dans celle qui aurait pu être contractualisée

en 2006, ne correspondait pas aux critères actuels. En effet, depuis le 1^{er} mars 2006, la valise fret a obtenu un agrément « chargeur connu », qui impose une dissociation des locaux et des circuits de traitement avec la valise accompagnée, qui obéissent désormais à des normes différentes en matière de sûreté. Le nouveau projet d'installation de la valise dissocie 590 m² dévolus à la valise fret et 390 m² pour la valise accompagnée. Il sera l'occasion d'un réinvestissement conséquent sur la sûreté, afin de respecter les exigences de la Direction générale de l'aviation civile et du Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale, le service de la valise étant un « point d'intérêt vital ».

Concernant le professionnalisme des services :

Sur la maîtrise d'ouvrage

Ce ministère ne saurait être tenu pour responsable des conséquences de la modification des cloisonnements. Le maître d'œuvre et les entreprises, partenaires contractuels du MAEDI, auraient dû prévenir et gérer les éventuelles conséquences négatives de cette décision sur le bon fonctionnement du bâtiment. Le MAEDI a porté cette affaire en justice et attend la décision du juge.

Sur la chaîne hiérarchique et la professionnalisation de la fonction immobilière

Comme la Cour le recommande, les compétences des services du MAEDI en charge de l'immobilier ont été récemment renforcées :

- la direction des Immeubles et de la Logistique a, depuis le 1^{er} mars 2013, pris la succession du service des immeubles et de la logistique ;*
- trois experts immobiliers expérimentés ont pris leurs fonctions en septembre 2014 pour suivre les projets en France, et le recrutement du chef de bureau est en cours ;*
- en ce qui concerne le projet de rénovation de l'aile des archives, un marché d'assistant à maîtrise d'ouvrage a été passé avec une équipe couvrant un large spectre de compétences ;*
- d'autres marchés ont été passés pour apporter à la direction des Immeubles et de la Logistique le soutien de conseils juridiques (cabinets d'avocats spécialisés en maîtrise d'ouvrage publique), d'architectes et d'économistes.*

Je relève enfin que deux expériences de délégation de maîtrise d'ouvrage ont été tentées mais n'ont pas abouti :

- le projet d'Agence de gestion des immeubles à l'étranger n'a pu voir le jour, le ministère du Budget ayant refusé tout recours à l'emprunt ;
- une expérimentation envisagée avec la SOVAFIM en 2011 n'a pas été mise en œuvre, à la suite notamment des interrogations de la Cour des comptes.

Si les remarques de la Cour sur certains errements passés peuvent paraître fondées, les critiques formulées à l'encontre de l'ensemble de la politique immobilière du MAEDI ne me semblent pas refléter les efforts engagés ces dernières années pour mettre en œuvre le SPSI de ce Ministère et professionnaliser sa filière immobilière.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous partageons l'orientation générale du rapport de la Cour des comptes visant à améliorer la qualité du pilotage de la fonction immobilière au sein du ministère des affaires étrangères et du développement international.

Ce document étant exclusivement consacré à l'organisation interne de ce ministère, il n'appelle toutefois pas de commentaire particulier de notre part.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN MINISTRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES (M. BERNARD KOUCHNER)**

Malheureusement, je ne peux vous apporter des éléments de réponse à ce sujet.

Chapitre IV

La Cour alerte

1. Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et expérimentation
2. Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dôle et Dijon

1

Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et expérimentation

PRÉSENTATION

Le réseau des sous-préfectures recouvre la carte des arrondissements, échelon administratif généralement absent des structures territoriales des pays européens comparables. Si la valeur de ce symbole, particulièrement pour les élus locaux, est réelle, son importance, mesurée par ses effectifs, est moindre (5 000 emplois en 2013). Son coût, estimé à environ 250 M€ en 2012, n'est pas négligeable.

Dans un chapitre de son rapport public de 2012 intitulé « Les sous-préfectures », la Cour relevait que la réduction de leurs missions traditionnelles imposait une revue globale et systématique de ce réseau de l'administration territoriale de l'État, ainsi que de la carte des arrondissements, très peu modifiée depuis sa dernière grande refonte de 1926.

S'intéressant à leur gestion, elle constatait à la fois une méconnaissance de leurs coûts de fonctionnement, une gestion des effectifs sans perspective et l'absence d'une politique immobilière. La Cour recommandait d'adapter la carte des arrondissements et la gestion des sous-préfectures aux réalités actuelles. Elle reprenait ce constat dans son enquête de 2013 sur l'organisation territoriale de l'État²⁰⁸.

Contrairement à la démarche engagée pour refondre la carte judiciaire²⁰⁹ et alors que l'intervention de l'État au plus près des territoires a suscité de nombreux travaux de réflexion aux niveaux interministériel comme ministériel, la situation des arrondissements et des sous-préfectures n'a pratiquement pas changé ces dernières années, faute de volonté des pouvoirs publics. En maintenant dans les sous-préfectures des « missions de guichet » désormais résiduelles (I), et en tardant à prendre les décisions de restructuration qui s'imposent (II), les

²⁰⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'organisation territoriale de l'État*. La Documentation française, juillet 2013, 294 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁰⁹ Cf. Tome I volume 2 chapitre I.

pouvoirs publics ont repoussé sans cesse l'indispensable réforme de ce réseau (III).

Définitions

L'arrondissement

L'arrondissement²¹⁰ est une circonscription administrative de droit commun de l'État, subdivision d'un département, composée de cantons. Il est, en vertu de la charte de déconcentration, « le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'État ». Du fait de la création des conseils départementaux, à compter de 2015, les arrondissements ne seront plus composés de cantons, mais de communes. Au 1^{er} janvier 2015, leur nombre est de 336 : 323 en métropole et 13 en outre-mer.

La sous-préfecture

La « sous-préfecture » désigne à la fois le chef-lieu de l'arrondissement et les services administratifs sous l'autorité du sous-préfet. Il y a des arrondissements sans sous-préfecture : ceux des chefs-lieux du département. Au 1^{er} janvier 2015, leur nombre est de 235 : 227 en métropole et 8 en outre-mer.

Le sous-préfet

Le rôle et les missions du sous-préfet d'arrondissement reposent à titre principal sur les dispositions des articles 13, 14, 38, 43 et 44 du décret du 29 avril 2004 modifié, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. Délégué du préfet dans l'arrondissement, la plupart de ses attributions proviennent des délégations et des missions que lui confie le préfet, mais il dispose par ailleurs de quelques pouvoirs propres issus de la loi, comme par exemple celui d'organiser les élections municipales partielles (art. L. 247 du code électoral).

²¹⁰ Ces arrondissements ne doivent pas être confondus avec les subdivisions de communes telles que Paris, Lyon et Marseille.

I - Un maintien artificiel des « missions de guichet »

Selon les termes de la directive nationale d'orientations 2010-2015 du ministère de l'intérieur, confirmés par la réponse du ministre au chapitre du rapport public 2012 de la Cour, la « fin programmée des missions de guichet »²¹¹ en sous-préfecture était censée survenir à l'horizon 2015, avec le retrait de la compétence de délivrance des titres officiels ainsi que la centralisation du contrôle de légalité dans les préfectures. Ces projets sont bien loin d'être aboutis.

A - Une intervention inutile dans le contrôle de légalité

Débutée en 2009 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la centralisation du contrôle de légalité à la préfecture du département, considérée par le ministère de l'intérieur comme « rigoureusement mise en œuvre » est encore loin d'être achevée en 2014. Cette mission mobilisait en sous-préfecture près d'un cinquième de l'ensemble des emplois à temps plein travaillé (ETPT) qui lui sont consacrés (163,1 sur un total de 851,5 ETPT).

Considérés comme « résiduels » par le ministère, ces effectifs sont affectés à des tâches peu utiles voire complètement inutiles : réception et tri des actes en sous-préfecture, signature par le sous-préfet de lettres d'observation préparées par la préfecture qui a la compétence au fond. Cette survivance, que le rôle d'interface avec les élus joué par le sous-préfet ne justifie guère, semble d'autant plus surprenante qu'a été déployée une application informatique pour la transmission dématérialisée des actes des collectivités territoriales aux préfectures²¹².

²¹¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome 1. Les sous-préfectures, p. 711. La Documentation française, février 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

²¹² Cette application porte le nom de « *Aide au Contrôle de légalité dématérialisé* » (ACTES).

B - Le maintien parfois injustifié de guichets de délivrance de titres réglementaires

En baisse continue depuis plusieurs années, les effectifs affectés à des missions de délivrance de titres réglementaires en sous-préfecture restent variables, selon les titres et les arrondissements. Ils représentaient encore, en 2014, 1 858,3 ETPT affectés (- 138,4 ETPT par rapport à 2011, soit - 6,9 %), alors même que ces missions devaient être supprimées.

Le ministère reconnaît une inflexion de sa doctrine nationale. Il prévoit désormais, dans plusieurs cas, des exceptions tenant soit à des situations locales (notamment dans les arrondissements urbains ou suburbains), soit à des contingences matérielles (présence des usagers au guichet, prise d'empreintes lors de demandes de titre de séjour, etc.). Ainsi, en 2014, 59 sous-préfectures étaient encore raccordées à l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF 1 Bio), selon la direction générale des étrangers en France.

Toutefois, le maintien des missions de délivrance de titres en sous-préfecture n'a de sens que s'il répond à une logique plus globale d'adaptation de la présence de l'État dans les territoires concernés ou lorsqu'il est réellement impossible de recourir aux télé-services, comme l'avait relevé la Cour dans son rapport public annuel de 2012.

II - Une refonte des cartes sans cesse repoussée

Dans son rapport public de 2012, la Cour relevait que « la réorganisation d'ensemble du réseau des sous-préfectures n'a pas été retenue comme objectif par la révision générale des politiques publiques, à la différence des autres niveaux déconcentrés de l'État »²¹³. Entre 2012 et 2014, la carte des arrondissements, dont la Cour appelait de ses vœux la réorganisation d'ensemble, n'a pas davantage été modifiée.

²¹³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome 1. Les sous-préfectures, p. 714. La Documentation française, février 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

A - Des réflexions peu conclusives

1 - L'absence de conclusion de la mission de septembre 2012 sur l'évolution du réseau des sous-préfectures

En septembre 2012, le ministre de l'intérieur a confié une mission à trois hauts fonctionnaires : le chef du service de l'inspection générale de l'administration, le président du conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État (CSATE) et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Dans sa lettre de mission, le ministre précisait qu'un rapport était attendu « au plus tard à la fin du mois de février 2013 ». Malgré cette échéance précise, la Cour n'a eu connaissance d'aucun rapport formellement remis au ministre de l'intérieur, les travaux de la mission ayant, d'une certaine manière, été poursuivis par ceux de la « mission Rebière-Weiss »²¹⁴ commandée par le Premier ministre. Le rapport de cette dernière mission ne porte que marginalement sur les arrondissements : au-delà de l'énoncé de principes d'accompagnement de la reconversion des sous-préfectures, aucune piste opérationnelle n'est privilégiée.

Au bout du compte, les travaux de la mission sur l'évolution du réseau des sous-préfectures, pourtant conduits dans le souci d'une très grande concertation, se sont achevés, faute de conclusion, par un maintien du *statu quo*.

2 - Le groupe de travail sur la typologie des arrondissements

En septembre 2012, parallèlement aux travaux de la mission évoquée ci-dessus, le ministre de l'intérieur a créé un groupe de travail restreint composé de représentants de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et des organisations syndicales. Notamment chargé d'affiner la caractérisation des arrondissements, pour les classer en diverses catégories, ce groupe devait définir les missions des sous-préfectures de chaque catégorie et les compétences nécessaires de leurs personnels.

²¹⁴ REBIÈRE Jean-Marc, WEISS Jean-Pierre. *La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État*. Rapport au Premier ministre. 2013.

Le groupe a proposé un classement des arrondissements en sept catégories (voir tableau ci-après), chaque catégorie remplissant des missions types. Il n'a pas proposé de créer une catégorie particulière pour les arrondissements frontaliers mais d'intégrer les enjeux correspondants dans les missions des sous-préfectures concernées.

Cette caractérisation, qui avait vocation à être validée, après avis des préfets, n'a pas encore donné lieu à une modification du classement des arrondissements. Elle n'est pas considérée par le ministère de l'intérieur comme devant fonder une stratégie de refonte de la carte des arrondissements.

Tableau n° 1 : typologie des arrondissements proposée par le groupe de travail du ministère de l'intérieur

Catégorie d'arrondissement	Nombre
Urbains	49
Périurbains	78
Montagnards	16
Littoraux	42
Ruraux peu denses	40
Ruraux de tradition industrielle	38
Ruraux périurbanisés ou rurbanisés	79
Total	342

Source : Cour des comptes, à partir de données du ministère de l'intérieur.

B - Une expérimentation en Alsace et en Moselle

En septembre 2013, le ministère de l'intérieur a confié une « mission d'expérimentation sur la rénovation du réseau des sous-préfectures » pour les arrondissements de la région Alsace et du département de la Moselle aux préfets de région concernés leur assignant pour objectif au 1^{er} janvier 2015 d'ajuster la carte des arrondissements et de mettre en évidence une méthode de rénovation de cette carte.

Cette mission devait aboutir à normaliser une situation atypique - 22 arrondissements, dont Strasbourg-ville et Strasbourg-campagne, Metz-campagne, Thionville est et ouest – héritée de l'organisation allemande de ces départements avant la première guerre mondiale. Elle offrait

l'occasion d'expérimenter une méthode censée être transposable aux autres départements français. Elle a débouché sur le projet de sept nouveaux arrondissements issus de fusions en 2015 (ceux de Metz, de Thionville, de Strasbourg, de Forbach – Boulay, de Wissembourg – Haguenau, de Colmar – Ribeauvillé et de Thann – Guebwiller) et d'un nouvel arrondissement issu d'une fusion supplémentaire en 2016 (Sarrebouurg – Château-Salins).

Les travaux conduits par les préfets mettent en avant une méthode qui pourrait être applicable dans d'autres départements :

- une concertation approfondie avec des comités d'usagers, avec les élus locaux et avec les organisations syndicales des personnels de préfecture et de sous-préfecture ;
- des fusions d'arrondissements aboutissant en un ou deux ans (le jumelage d'arrondissements pouvant constituer une étape transitoire) ;
- la substitution d'« antennes » ou de « maisons de l'État » aux sous-préfectures supprimées.

La mise en œuvre est prévue à partir du 1^{er} janvier 2015. Il est donc impossible d'en tirer des leçons²¹⁵.

III - Une redéfinition en attente

La refonte de la carte des arrondissements n'est, en soi, pas suffisante pour garantir une intervention pertinente des services de l'État au plus près des territoires. Le ministère de l'intérieur a envisagé deux voies de réforme, qui n'ont pas encore abouti : le concept de « maison de l'État » et l'idée selon laquelle le sous-préfet d'arrondissement serait à l'avenir à la tête d'une administration dite « de missions ».

²¹⁵ Trois décrets publiés le 31 décembre 2014 ont réduit le nombre d'arrondissements de 22 à 14.

A - Les « maisons de l'État », un concept qui peine à convaincre

Dans son rapport public de 2012, la Cour avait relevé que la notion de « maison de l'État » figurait par intermittence dans les projets du ministère de l'intérieur et qu'elle n'avait, en tout état de cause, pas prospéré.

L'idée de mettre en place des « maisons de l'État » réapparaît dans le relevé de décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 mais elle est absente de celui du 18 décembre 2013. Sans qu'aucune avancée concrète ne soit citée malgré une année écoulée, elle est à nouveau mentionnée dans une communication au conseil des ministres du 2 juillet 2014 sur « le lancement d'une nouvelle étape de la réforme de l'État, qui sera menée de manière complémentaire et dans le même calendrier que la réforme territoriale, d'ici 2017 ».

Le ministère indique avoir élaboré un avant-projet de cahier des charges pour définir les modalités de création de ces « maisons de l'État » et confirme avoir identifié plusieurs projets. Dans sa circulaire du 15 octobre 2014, le Premier ministre a indiqué aux préfets les objectifs et les modalités de création de ces Maisons de l'État. Selon le ministère de l'intérieur, dès 2014, sept projets, d'un coût moyen inférieur à 320 000 €, ont pu voir le jour; 15 autres projets sont en préparation.

Sous réserve de rares réalisations, certaines déjà anciennes, ces « maisons » restent à l'état de concept. Si elles peuvent apparaître comme une solution de compromis en cas de suppression de sous-préfecture, elles n'apportent, en réalité, pas de réponse à la hauteur de l'enjeu d'adaptation de la présence de l'État au niveau territorial.

B - La sous-préfecture, « administration de mission » ?

Le ministère de l'intérieur continue de considérer que les sous-préfets devraient diriger une « administration de mission ». Le cas échéant, ils seraient chargés de ce que le ministère appelle « l'ingénierie territoriale » : ce terme signifie accompagner les acteurs locaux et les collectivités publiques dans leurs actions de développement et d'aménagement des territoires. Or le maintien en sous-préfectures de missions traditionnelles, que l'évolution des besoins des citoyens et les

progrès technologiques ne justifient plus aujourd'hui dans de nombreux territoires, est contradictoire avec cette orientation ministérielle.

Surtout le rôle que l'on veut ainsi assigner aux sous-préfets suppose une clarification de ce qui est attendu de l'État dans les territoires à l'heure d'une nouvelle phase de la décentralisation (nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales, montée en puissance d'intercommunalités dont le seuil minimal de population serait significativement relevé) et du recours accru aux nouvelles technologies. Cette clarification reste à faire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réduction des missions des sous-préfectures est un objectif fixé par la directive nationale d'orientation 2010-2015 du ministère de l'intérieur, qui n'a pas été atteint. Elle paraît se heurter aux réactions supposées des élus et des usagers, telles qu'elles sont redoutées par les pouvoirs publics. Ce manque de volonté semble, dans bien des cas, la principale explication du maintien en sous-préfecture d'un service d'accueil censé satisfaire une demande qui pourrait être traitée à distance (procédures dématérialisées, correspondance) ou en préfecture.

Le temps est venu de mettre fin à ce statu quo. Si des leçons pouvaient être tirées de la refonte expérimentale de la carte des arrondissements et de celle des sous-préfectures en Alsace et en Moselle, les exemples de rationalisation du maillage territorial fournis par le ministère de la défense comme celui de la justice montrent qu'il est d'ores et déjà possible d'engager une démarche étendue à l'ensemble du territoire national.

Cette démarche servirait à la fois l'objectif de redressement des comptes publics et celui de la nécessaire modernisation, dans un contexte de réforme territoriale, de la présence de l'État. Elle n'est pas contradictoire mais bien complémentaire avec un service public plus efficace et plus efficient, notamment si elle est associée à des mesures de simplification administrative et à des dispositifs de dématérialisation des procédures.

Dès lors, la Cour réitère ses recommandations et en formule deux en guise de synthèse :

- 1. dessiner une nouvelle carte des arrondissements, ne conservant que les sous-préfectures pour lesquelles la présence d'un sous-préfet et d'un échelon déconcentré d'administration est nécessaire ;*
 - 2. la mettre en œuvre progressivement, selon un calendrier fixé d'avance.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	394
Réponse du ministre de l'intérieur	395

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

La Cour souligne en premier lieu que certaines sous-préfectures ont conservé des activités en matière de contrôle de légalité et de délivrance des titres. Nous partageons ce constat, alors que la directive nationale d'orientation des préfectures pour les années 2010 à 2015 prévoyait une centralisation du contrôle de légalité au niveau des préfectures de département et une réorganisation des services de délivrance des titres privilégiant également les préfectures ainsi qu'une externalisation.

En second lieu, la Cour fait état d'une certaine inertie dans la réforme du réseau des sous-préfectures. La généralisation de l'expérimentation réalisée en Alsace-Moselle a toutefois été amorcée en 2014 par le gouvernement, avec le lancement dans 5 nouvelles régions d'un diagnostic en vue d'une concertation locale en 2015. Cette démarche nouvelle permettra une adaptation progressive du réseau, et contribuera à la rationalisation de la présence de l'État au niveau infra-départemental, qui est nécessaire pour tenir compte des contraintes budgétaires, de l'évolution des missions de l'État et des attentes des usagers.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Je souhaite vous faire part de plusieurs observations, en réponse aux considérations développées dans ce document, jusqu'à son titre même : ce rapport me semble profondément sous-estimer à la fois la volonté du ministère de l'intérieur de réformer en profondeur le réseau des sous-préfectures, mais aussi la pertinence, l'avancement et la portée des chantiers conduits en ce sens depuis 2012, et mis en œuvre très concrètement en ce moment même.

** **

Il existe en effet, à ce jour, 240 sous-préfectures (232 en métropole et 8 en Outre-mer) et 242 arrondissements (les arrondissements de Thionville-ouest et Strasbourg-campagne constituant des arrondissements sans sous-préfecture).

Dès le 1^{er} janvier 2015, avec la réforme de la carte administrative conduite dans les départements d'Alsace et de Moselle, huit arrondissements seront supprimés et six sous-préfectures fermées (l'une d'entre elles au 1^{er} janvier 2016 après une phase intermédiaire de jumelage). Le nombre de sous-préfectures sera dès lors aligné sur celui des arrondissements et réduit à 234.

Les trois décrets portant suppression de ces arrondissements seront examinés par le Conseil d'État le 16 décembre prochain : ils sont les premiers à être édictés depuis 40 ans (suppression de l'arrondissement d'Erstein en 1974).

Ces décisions attestent de la volonté qui est la mienne et celle du Gouvernement de concrétiser une réforme souhaitée de longue date.

J'ai par ailleurs décidé d'étendre progressivement la méthode expérimentée en Alsace Moselle à l'ensemble du territoire national pour aboutir à une refonte du réseau d'ici à 2017. Ces travaux seront conduits de manière successive dans trois vagues de régions retenues sur la base des critères suivants : cohérence avec la future carte des régions, degré d'intégration intercommunale et maturité des projets locaux d'évolution du réseau.

Par courrier du 24 octobre 2014, j'ai ainsi demandé aux préfets de cinq nouvelles régions d'engager cette démarche de concertation au printemps 2015 sur la base d'un cadrage national et de diagnostics

locaux, avec pour objectif d'aboutir à une nouvelle carte des sous-préfectures dans ces régions au 1^{er} janvier 2016.

Cette réforme, qui n'est ainsi plus seulement annoncée mais bel et bien engagée, nécessite une préparation soignée et une concertation approfondie.

Contrairement à ce que vous recommandez, je suis convaincu que c'est moins une carte nationale qu'il conviendrait d'établir, dont la mise en œuvre serait planifiée depuis Paris, qu'un diagnostic et une concertation locale, qu'il convient de réaliser territoire par territoire. Les sous-préfectures constituent en effet un réseau de proximité de l'État vecteur de cohésion sociale et territoriale, auquel nos concitoyens sont profondément attachés. Les élus et acteurs socio-économiques y font appel quotidiennement, ce qui distingue significativement les sous-préfectures des sites de la défense ou des juridictions, que vous citez en exemple, mais dont les interactions avec les acteurs du territoire dans lequel ils sont situés sont d'un tout autre ordre.

La modernisation du réseau des sous-préfectures doit en conséquence se faire de façon progressive, en associant étroitement à la réflexion non seulement les agents, mais aussi les élus et, par leur intermédiaire, les acteurs socioéconomiques.

C'est bien cette progressivité et ce soin apportés à la méthode de conduite de la réforme qui permettent aujourd'hui de la concrétiser en Alsace et en Moselle. L'ensemble des travaux préparatoires engagés en ce sens depuis 2012 sont eux aussi un gage de réussite de la réforme.

Préalablement à la refonte de la carte, le ministère avait redéfini les missions des sous-préfectures comme le relève le rapport que vous m'avez communiqué.

La Directive Nationale d'Orientation (DNO) 2010-2015 des préfectures a fixé les modalités de cette transformation : centralisation croissante en préfecture du contrôle de légalité et de la délivrance des titres, requalification et repyramidage des effectifs des sous-préfectures (moins d'agents de catégorie C que de cadres A), professionnalisation autour de l'ingénierie territoriale de développement, afin d'aider à l'émergence des projets, que ce soit ceux des entreprises ou des élus.

Cependant, il n'a jamais été envisagé que ce mouvement de centralisation en préfecture soit intégral, ni qu'il se fasse au prix d'une dégradation de la mission constitutionnelle de contrôle des actes des collectivités ou de la sécurité des procédures de délivrance de titres.

En 2010, il était au contraire prévu que chaque sous-préfet dispose d'un ETP (soit 240 ETP à l'échelle nationale) pour assurer la régulation stratégique des actes (en fonction des priorités nationales et locales de contrôle) et faire l'interface avec la préfecture, chargée du contrôle des actes au fond et de la rédaction des lettres d'observation. Avec 163,1 ETPT affectés au contrôle de légalité en sous-préfectures (soit 0,68 ETPT par site) en 2014, l'objectif de centralisation des effectifs consacrés à cette mission a été nettement dépassé.

Cette évolution pourra être prolongée au rythme du raccordement des collectivités locales à l'application ACTES. Aujourd'hui en effet, 6 actes sur 10 sont encore transmis sur support papier, ce qui nécessite de consacrer des agents à leur tri manuel, en particulier en sous-préfecture. Les progrès de la télétransmission des actes permettront sans doute dans les trois prochaines années d'automatiser davantage la régulation stratégique et de parachever la centralisation du contrôle de légalité en préfecture. Tributaire de la volonté des collectivités territoriales d'adopter ACTES, cette application étant optionnelle et pouvant nécessiter l'adaptation de leur système d'information, cette situation ne caractérise en rien un supposé immobilisme de l'État.

En 2010, la DNO n'a pas davantage programmé la suppression totale de la délivrance des titres en sous-préfecture. Le principe général est bien la centralisation, mais le maintien en sous-préfecture doit rester possible en particulier lorsque l'importance des flux (notamment en milieu urbain ou suburbain) le justifie. C'est ainsi qu'il a été décidé de maintenir la délivrance des titres étrangers dans 59 sous-préfectures, et du permis de conduire dans 98 d'entre elles.

Il convient toutefois de souligner que le mouvement de centralisation ne cesse de progresser : comme les années précédentes, les effectifs consacrés en sous-préfecture à cette mission ont baissé en 2014 de 2,3 %, passant de 1 902,6 à 1 858,3 ETPT (soit 24 % des effectifs « titres » totaux). La centralisation demeure un objectif à atteindre, en liaison avec les chantiers de développement des téléprocédures. Parallèlement, le ministère crée des plateformes interdépartementales de délivrance des passeports biométrique : le déploiement engagé en septembre 2014 s'achèvera en avril 2015.

Enfin, le repositionnement stratégique des sous-préfectures autour du développement local se poursuit. Après une expérimentation en 2012-2013 sur onze sites, un plan de formation dédié aux agents des sous-préfectures visant à renforcer leurs compétences en matière d'expertise juridique et de conduite de projet est en cours de généralisation.

Ainsi, les objectifs initiaux d'évolution des missions définis pour la période 2010-2015 ont bien été atteints. Ils doivent désormais être prolongés pour réussir la transformation complète des sous-préfectures en administrations de mission. Tel sera un des enjeux de la prochaine DNO sur laquelle mes services ont commencé à travailler en articulation avec l'exercice de revue des missions de l'État lancée par le Gouvernement en juillet dernier.

Par ailleurs, la réforme du réseau des sous-préfectures doit s'inscrire dans un chantier plus vaste portant sur l'organisation de l'ensemble des services de l'État au niveau infra-départemental.

Dans sa feuille de route du 21 juillet 2014, le Gouvernement a fixé les chantiers prioritaires de la réforme de l'administration territoriale de l'État. Concernant le réseau infradépartemental, il a proposé de faire émerger une nouvelle carte des services publics, qui, d'une part, intégrera la refonte du réseau des sous-préfectures, d'autre part, s'articulera avec les schémas départementaux d'accessibilité aux services publics, et, enfin, mettra en cohérence les différents modèles d'implantation (Maisons de l'État, maisons de service au public...).

Dès 2013, le Gouvernement avait réaffirmé la nécessité de garantir la continuité de la présence de l'État au niveau infradépartemental, mais de manière pragmatique, notamment grâce au regroupement de ses services de proximité au sein de « Maisons de l'État ». Dans sa circulaire du 15 octobre 2014, le Premier ministre a indiqué aux préfets, sur ma proposition, les objectifs et les modalités de création de ces Maisons de l'État. Cette initiative doit pleinement s'inscrire dans la nouvelle politique immobilière de l'État et offrir aux services de proximité qui y participeront une plus grande visibilité, une meilleure accessibilité, une optimisation de leurs moyens et des possibilités de synergies interministérielles. Dès 2014, 7 projets, d'un coût moyen inférieur à 320 000€, ont pu voir le jour; 15 autres projets sont en préparation.

* *

*

Vous comprendrez, Monsieur le Président, que je ne puisse partager le constat de l'immobilisme et de l'absence de volonté des pouvoirs publics s'agissant de l'évolution du réseau des sous-préfectures. Une telle appréhension du sujet est manifestement datée. C'est en effet avec la conviction forte de la nécessité de conduire effectivement ces réformes que mon prédécesseur et moi-même avons engagé depuis 2012

un profond chantier de réflexion sur les missions et sur l'organisation du réseau es 240 sous-préfectures.

Le ministère de l'intérieur a désormais résolument engagé la mise en œuvre effective de cette réforme des sous-préfectures que la Cour préconise. Il le fait en étant attentif à la situation des agents concernés, car quelles que soient les rationalisations souhaitables, elles doivent tenir le plus grand compte des situations individuelles des personnels engagés au service de l'État. Le ministère le fait également en confiant aux préfets la mission de conduire les diagnostics et la concertation avec les collectivités et acteurs socioéconomiques concernés : c'est non seulement un impératif, compte tenu du rôle spécifique joué par les sous-préfectures dans les territoires, mais cela constitue aussi une condition de réussite de cette réforme.

2

Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dole et Dijon

PRÉSENTATION

Dans son rapport public²¹⁶ de 2008 relatif aux aéroports français face aux mutations du transport aérien, la Cour des comptes a analysé les contraintes et les défis de l'adaptation des aéroports français aux transformations du secteur aérien et souligné la responsabilité accrue des acteurs locaux. La Cour mettait en lumière la situation de déficit chronique de nombreux aéroports locaux, comblée par des subventions élevées au regard du nombre de passagers. Elle relevait que « le poids croissant des compagnies à bas coûts introduit à la fois une opportunité et une fragilité, notamment pour les petits aéroports » et estimait que « l'implantation des infrastructures à travers le territoire n'est pas rationnelle et les synergies dans le domaine des aéroports ne sont pas recherchées ». Enfin, la Cour enjoignait aux acteurs de « développer des solutions intermodales pour utiliser plus efficacement les infrastructures aéroportuaires existantes ». Sur la base de ces constats, la Cour invitait les collectivités à s'interroger sur le maintien en activité de plates-formes chroniquement déficitaires.

Cinq ans plus tard, la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté a procédé à une analyse de la situation des aéroports de Dijon et Dole, à la lumière des constats et recommandations formulés précédemment, en particulier la nécessité d'élaborer une stratégie concertée et la prise en compte de la dimension multimodale avec la mise en service de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône.

Les aéroports de Dijon et de Dole ont pris en charge, entre 2008 et 2013, des trafics annuels respectifs inférieurs à 100 000 voyageurs. L'autorité concédante de la zone civile du premier était l'État jusqu'à l'été 2014 et, depuis le 1^{er} septembre 2014, est un syndicat mixte. Jusqu'à l'été 2014, son gestionnaire était la chambre de commerce et d'industrie

²¹⁶ Cour des comptes, Rapport public thématique : Les aéroports français face aux mutations du transport aérien. La Documentation française, juillet 2008, 233 p., disponible sur www.ccomptes.fr

(CCI) de la Côte-d'Or, remplacée depuis lors par la SNC-Lavalin inc. pour une durée de seize mois ; l'aéroport civil est situé sur l'emprise de la base aérienne 102 à Longvic. Le ministère de la défense a décidé, en octobre 2013, de se désengager, à compter de 2014, de l'entretien du site et de sa sécurité.

Depuis 2007, le propriétaire de l'aéroport de Dole est le département du Jura et son gestionnaire une société commerciale constituée de la CCI du Jura et de la SA Keolis, dans le cadre d'une délégation de service public (DSP).

Faute de concertation entre les gestionnaires et les financeurs des deux aéroports distants de moins de cinquante kilomètres, s'est instaurée une concurrence due à des objectifs stratégiques très proches (I). Il en est résulté des aides à l'investissement et au fonctionnement, et des aides aux compagnies aériennes élevées au regard du trafic des aéroports (II). Ce dernier est resté faible en comparaison des équipements concurrents. La prédominance de vols départ (vols de vacances pour Bourguignons et Franc-comtois) contribue peu au développement économique local. L'offre aéroportuaire interrégionale doit donc être rationalisée au plus tôt : à ce jour, la viabilité économique d'un aéroport unique n'est pas démontrée, et celle de deux aéroports l'est encore moins (III).

I - La mise en œuvre de deux stratégies concurrentes

La faible concertation entre les financeurs et les gestionnaires des aéroports s'est traduite entre 2011 et 2014 par la coexistence de plans de développement largement concurrents.

A - Un défaut de concertation des gestionnaires et financeurs

1 - Une concertation entre les gestionnaires embryonnaire et non suivie d'effets

Au milieu des années 2000, une convention entre les CCI de Dijon et du Jura proposait de « dégager les axes de synergie possible » entre les gestionnaires ; une charte de partenariat fut ainsi signée entre agences de voyages, tour-opérateurs et les deux CCI. Les exploitants des aéroports participèrent en commun à des salons. Leur concertation est toutefois restée embryonnaire, alors qu'un audit réalisé en 2003, à la demande de la région Bourgogne et un rapport de 2008 de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté sur la CCI du Jura préconisaient une meilleure concertation des acteurs publics. De 2011 à 2014, conformément aux orientations arrêtées par les collectivités locales concernées, les gestionnaires ont poursuivi des stratégies concurrentes.

2 - L'absence de concertation des nombreux financeurs

Les organismes publics qui sont intervenus dans le financement et la gouvernance des aéroports n'ont pas non plus cherché à définir une stratégie commune pour un développement coordonné des plates-formes. Jusqu'à l'été 2014, l'aéroport de Dijon était financé par la région Bourgogne, le département de la Côte-d'Or, la communauté de l'agglomération dijonnaise (COMADI) et la CCI de la Côte-d'Or. L'aéroport de Dole est subventionné principalement par le département du Jura et la région Franche-Comté. Ce manque de coordination est rendu possible par la clause de compétence générale dont bénéficient les collectivités territoriales concernées.

B - Des projets de développement concurrents

1 - Des stratégies aéroportuaires très proches

Des stratégies concurrentes ont été finalement adoptées, même si celle de Dijon a précédé de cinq ans celle de Dole. L'essor du trafic attendu reposait principalement sur un projet de développement des vols à bas coûts à Dijon (2006), puis à Dole (2011). Parmi les exemples les plus significatifs de cette concurrence entre acteurs publics, la Cour relève :

- la concurrence pour attirer une compagnie aérienne à bas coûts : Dole a ainsi réussi à attirer *Ryanair Ltd.*, précédemment en négociations avec la région Bourgogne, financeur de l'aéroport dijonnais ;
- la volonté d'assurer une liaison vers Londres, identifiée comme un marché à capter, expérimentée à Dijon au cours de la décennie 2000 et exploitée seulement en 2013 à Dole ;
- la concurrence des vols charters, en particulier vers les Baléares ;
- le désir des deux côtés de créer une liaison vers une plateforme de correspondance aéroportuaire (ou *hub*) européenne ;
- le souhait de desservir Nice, la Corse et Biarritz.

2 - Des zones de chalandise fragiles et largement substituables

Cette concurrence des stratégies est d'autant plus regrettable que les équipements se caractérisent par des zones de chalandise largement substituables et fragiles. La chambre régionale des comptes de Franche-Comté indiquait dès 2008 que « la concurrence (...) demeure prégnante sur des zones de chalandise qui se recoupent partiellement ». Ces zones incluent les aires urbaines de Dijon (326 000 habitants) et de Besançon (245 000 hab.), la commune de Dole étant équidistante de ces villes. Compte tenu notamment de la proximité d'aéroports concurrents plus développés, ces zones de chalandise n'incluent pas les aires urbaines de Belfort et Montbéliard (270 000 hab.), l'Yonne, le sud de la Saône-et-Loire ou le sud du Jura. Enfin, les caractéristiques démographiques de ces régions – densité de population et croissance démographique faibles – constituent des contraintes pour le développement du trafic.

II - Un soutien public massif et diversifié

La concurrence des deux aéroports s'est traduite par une allocation inefficace des financements publics, sous forme de subventions publiques pour la modernisation et le fonctionnement des plateformes, ainsi que pour la mise en place de liaisons aériennes.

A - Des soutiens à l'investissement coûteux et dispersés

Si le calendrier des investissements réalisés a été différent à Dijon et Dole, la modernisation des équipements s'est traduite par une dispersion des soutiens publics aux investissements.

1 - Des dépenses d'investissements élevées

Alors que les financeurs de l'aéroport de Dijon ont adopté un plan d'investissement global, le département du Jura a privilégié une approche séquencée. La région Bourgogne, le département de la Côte-d'Or et la COMADI et la CCI de Dijon ont signé en 2006 le protocole de partenariat « Renaissance », arrêtant des objectifs de trafic qui nécessitaient une modernisation profonde de l'aéroport pour un coût de 14,7 M€.

À Dole, dans le cadre de la DSP, le département du Jura a privilégié une approche par étapes, validant des investissements en fonction du développement du trafic, finançant la réfection de la piste en 2011 (1,6 M€ sur les 1,9 M€ de dépenses d'investissement du délégant cette année), des travaux pour l'accueil des passagers en 2012 (1,9 M€), avant d'envisager depuis 2013 la construction d'une nouvelle aérogare d'un montant prévisionnel de 3,85 M€ HT.

2 - La dispersion des aides à l'investissement

La rénovation de l'aéroport de Dijon a été financée alors que le schéma régional bourguignon des infrastructures de transport de 2007 formulait un diagnostic réaliste, aux termes duquel « la relative proximité des grands *hubs* nationaux (...), accessibles assez facilement par le train ou par la route a longtemps contenu la nécessité de développer une plate-

forme aéroportuaire de taille régionale. Il en est résulté l'arrêt des dessertes en lignes régulières ».

À Dole, si le projet de nouvelle aérogare se concrétise, les investissements devraient atteindre 9,5 M€ compte tenu des autres investissements prévisionnels d'ici la fin de la DSP, soit plus de 24 M€ au total pour la modernisation des deux sites.

B - Un soutien au fonctionnement des aéroports

Des aides au fonctionnement des aéroports ont complété les investissements publics réalisés.

Au titre du soutien au fonctionnement de l'aéroport de Dijon, les financeurs publics ont versé plus de 3,5 M€ entre 2010 et 2013, soit un montant annuel moyen de 0,9 M€. Au cours des quatre premières années de la convention de DSP à Dole, la contribution totale du délégant a atteint 2,65 M€, soit une moyenne de 0,66 M€ par an. Combiné aux aides au fonctionnement versées par d'autres collectivités, le montant total des aides au fonctionnement atteint 3 M€ à Dole.

Le fait que les équipements partageaient un même marché étroit et développaient depuis 2011 des stratégies concurrentes s'est traduit aussi par une dispersion des aides publiques au fonctionnement, alors que ces aides auraient gagné à être concentrées sur un site unique, afin de réaliser des économies d'échelle. Les financeurs ont choisi de soutenir financièrement les deux plateformes, ce qui témoigne d'une allocation là aussi inefficace des aides publiques.

C - Un soutien aux compagnies aériennes

Il vient s'ajouter aux dépenses d'investissement et au soutien au fonctionnement des plateformes.

1 - Un soutien massif

Les quatre financeurs de l'aéroport de Dijon ont versé 3,27 M€ à la compagnie *Eastern Airways*, dont 2,28 M€ au titre de l'aide aux lignes et

0,99 M€ au titre des contrats de marketing²¹⁷. La région Bourgogne a aussi accordé 0,50 M€ à la compagnie en investissement pour aider son implantation, ainsi qu'un prêt de 0,25 M€ en 2011, à un taux bonifié de 1,73 % sur sept ans avec différé d'amortissement de deux ans. Dans le Jura, les aides aux compagnies aériennes se sont élevées à plus de 2,51 M€ entre 2011 et octobre 2013, dont 0,15 M€ en 2011, 1,10 M€ en 2012 et 1,26 M€ en 2013.

2 - Des choix juridiques risqués à l'aéroport de Dole

Alors que la région Bourgogne a choisi de se conformer aux lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux lignes aériennes et a ainsi notifié à la Commission européenne les aides au démarrage versées à la compagnie *Eastern Airways*, le département du Jura a choisi de ne pas notifier les aides versées aux compagnies aériennes entre 2011 et 2014. Ce choix était juridiquement risqué car soumis à la possibilité d'une demande de remboursement des aides, si elles étaient considérées comme des aides d'État incompatibles avec les règles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 107 et 108).

III - Deux projets en difficulté

Les évolutions contrastées des trafics des aéroports, la faiblesse des retombées économiques et la fermeture annoncée de la BA 102 invitent à une rationalisation rapide de l'offre aéroportuaire.

²¹⁷ Le premier type d'aide vise à soutenir, pendant cinq ans maximum, une compagnie aérienne qui lance des lignes intérieures (Dijon-Bordeaux, Dijon-Nantes, Dijon-Toulouse). Le second est versé à une compagnie aérienne qui s'engage, en contrepartie, à réaliser des prestations favorisant la promotion de la plate-forme ou du territoire.

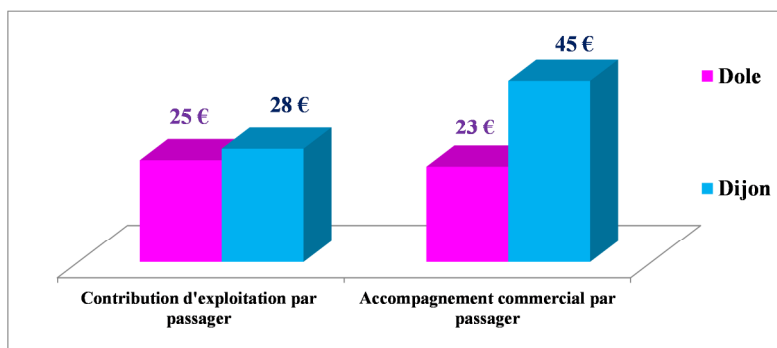
A - Un soutien financier disproportionné

1 - Des aides élevées au regard du trafic

L'équipement dijonnais a été sous-utilisé au regard de ses capacités techniques et du personnel mobilisé. La réfection de la piste a entraîné des coûts que son utilisation effective ne justifie pas. Apparaissent ainsi dispendieux les travaux (2,2 M€) relatifs aux brins d'arrêt²¹⁸ nécessités par la présence d'avions militaires, qui ont disparu depuis janvier 2014, dans la perspective de fermeture de la BA 102.

Rapportées au trafic 2010-2014, les subventions pour l'aide aux lignes régulières à Dijon se sont élevées à environ 45 € par passager transporté (hors prêt). À Dole, les subventions versées aux compagnies aériennes à bas coûts se sont élevées à environ 23 € par passager. Au total, les aides au fonctionnement par passager apparaissent proches, alors que l'accompagnement commercial s'est avéré moins coûteux à Dole, en raison de caractéristiques et d'évolutions divergentes du trafic.

Graphique n° 1 : moyenne des aides 2010-2014 hors investissement



Source : département du Jura, CCI de la Côte-d'Or et région Bourgogne

À plus long terme et rapportés au nombre de passagers, les investissements financés à Dijon s'avèrent nettement plus coûteux que ceux financés à Dole. Toutefois, la modernisation du site dolois n'est pas terminée et un nouveau projet d'un coût supérieur à 4 M€ TTC devrait

²¹⁸ Système d'arrêt d'avions, initialement développé pour les besoins militaires, utilisé pour les aéronefs civils afin de répondre aux exigences liées aux aires de sécurité d'extrémité de piste, notamment lorsque l'emprise est limitée.

être financé à moyen terme. Entre 2010 et 2013, toutes aides confondues, les financeurs ont engagé 21,9 M€ pour le développement de l'aéroport dijonnais et 9,9 M€ pour l'essor de la plate-forme de Dole, soit 31,8 M€. Au terme de la DSP de l'aéroport de Dole, fin 2016, avec le financement d'une nouvelle aérogare et la poursuite des subventions versées à l'aéroport et aux compagnies aériennes, ce montant dépasserait 42 M€.

Compte tenu de leur développement concurrent et de niveaux de trafic insuffisants, les deux aéroports ne sont pas parvenus à dégager un excédent brut d'exploitation, hors subventions des partenaires publics. La situation financière de l'aéroport de Dijon, particulièrement fragile, s'est dégradée en 2013-2014, contraignant les financeurs à augmenter leur prise en charge de déficits initialement conçus comme dégressifs. Au premier semestre 2014, les financeurs publics ont décidé de mettre un terme à leur participation, condamnant l'activité commerciale à Dijon. À Dole, l'augmentation de la contribution versée au délégataire de 300 000 € en 2012 s'explique par le développement des vols à bas coûts.

2 - Des retombées économiques plus faibles que prévu

À Dijon, les retombées économiques n'ont pas été mesurées mais se révèlent nécessairement faibles, compte tenu du déclin du trafic et de l'abandon des lignes régulières en 2014. La cessation anticipée de la DSP relative à l'exploitation du restaurant en 2012, laissant vacante une salle de bar-restauration complètement rénovée, est l'un des symptômes de la faiblesse de la clientèle et de l'échec du projet « Renaissance ».

À Dole, après cinq ans d'exécution de la DSP et trois ans d'essor de la fréquentation de l'équipement, les travaux d'investissement ont bénéficié largement à des entreprises jurassiennes. Pour autant, les retombées économiques indirectes apparaissent ténues : l'équipement sert surtout à des touristes français car le trafic reste positionné sur des vols de départ (trafic dit émissif). À Dole et Dijon, l'offre hôtelière et de restauration n'a pas connu de modification substantielle et l'impact du développement des équipements sur le marché immobilier local est inexistant. À Dole, alors qu'un audit diligenté par le département du Jura estimait qu'avec les vols à bas coûts, un euro investi entraînerait des retombées économiques moyennes de 80 €, et chiffrait ces retombées à 540 M€ au terme du contrat de DSP, les retombées réelles seront éloignées de cette estimation compte tenu de la faiblesse des touristes étrangers qui transitent par la plateforme.

B - Une évolution du trafic en-deçà des objectifs

1 - Des objectifs ambitieux, des résultats décevants

Le protocole « Renaissance », en Bourgogne, fixait des objectifs de 190 000 et 250 000 passagers pour 2014 et 2017, trop optimistes compte tenu de la clientèle potentielle. Pourtant, eu égard aux engagements financiers en investissement et en fonctionnement, la fiabilité des hypothèses de trafic apparaissait essentielle. Inversement, la convention de DSP signée dans le Jura prévoyait un essor progressif du trafic, après avoir écarté l'idée de développer des liaisons à bas coûts : environ 3 000 passagers en 2010, 20 000 en 2011, 28 000 en 2012 et 30 000 en 2013.

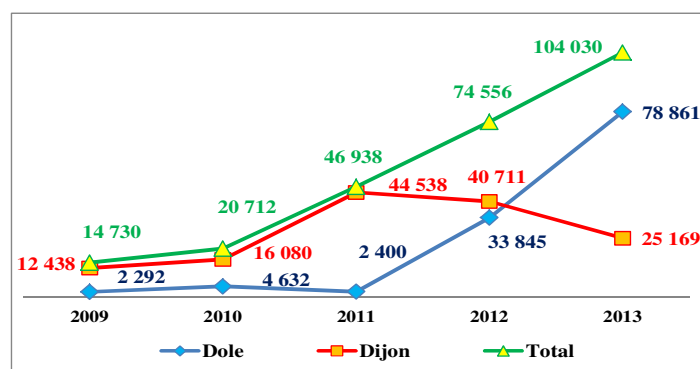
L'essor du trafic global, continu depuis 2010, masque des évolutions opposées : l'essor du trafic de Dole est concomitant d'une diminution du trafic dijonnais. Le trafic dolois a été supérieur de moitié aux prévisions contractuelles entre 2010 et 2013, compte tenu du repositionnement sur les vols à bas coûts, et a atteint environ 100 000 passagers en 2014. En revanche, l'activité de l'aéroport de Dijon a nettement baissé, avec un trafic en 2013 plus de cinq fois inférieur au trafic prévisionnel escompté pour 2012 par le protocole « Renaissance », et inférieur à celui constaté au début de la décennie 2000 (environ 46 000 passagers en 2001, soit autant qu'en 2011 et nettement plus qu'en 2013).

Après le lancement des lignes subventionnées au départ des deux aéroports, le nombre de passagers des liaisons vers Nantes, Bordeaux et Toulouse a été divisé par deux entre 2011 et 2013, notamment en raison de l'abandon de la ligne vers Nantes et de la diminution du nombre de passagers de la ligne vers Toulouse entre 2012 et 2013. Les liaisons desservies par l'aéroport de Dijon se caractérisent par un taux de remplissage souvent inférieur à 50 % (30 % à Nantes en 2011-2012 ; de 46 % à 28 % vers Toulouse de 2011 à 2013 et de 53 % à 44 % vers Bordeaux dans le même temps). Hormis pour les liaisons vers Porto et Marrakech, les taux de remplissage des liaisons assurées au départ de Dole apparaissent faibles.

Si le trafic cumulé des deux aéroports a augmenté, il reste néanmoins inférieur à 150 000 passagers et très éloigné du seuil de

800 UDT²¹⁹ que la Cour des comptes identifiait en 2008 comme permettant généralement de dégager un excédent brut d'exploitation.

Graphique n° 2 : évolution du nombre de passagers locaux des aéroports



Source : DGAC

2 - Des taux de fuite élevés

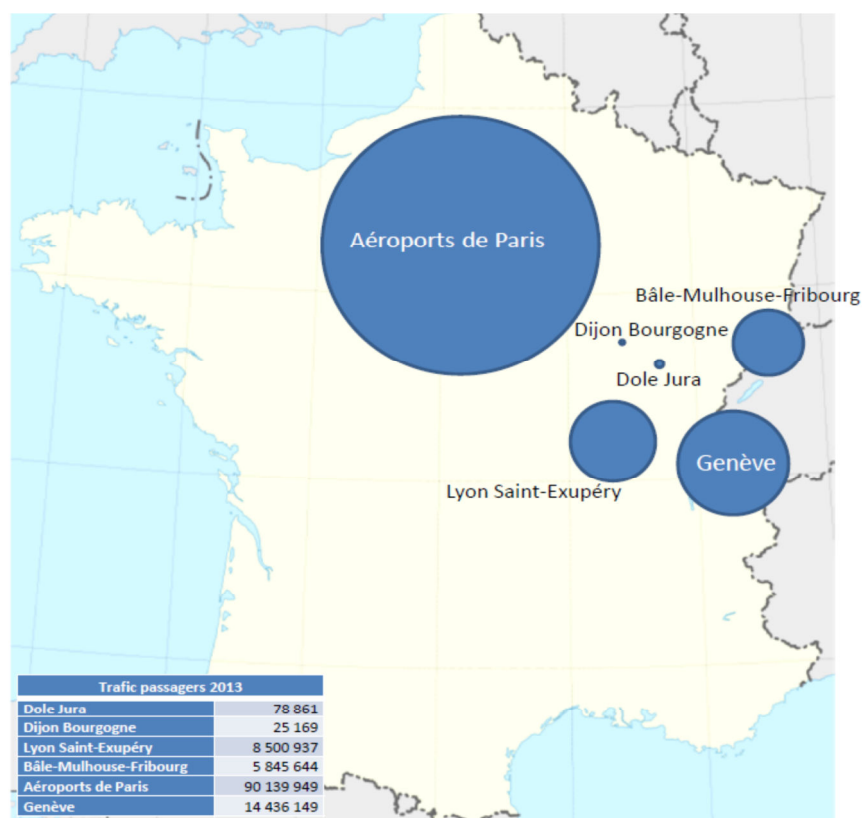
La hausse du trafic global des deux aéroports ne s'est pas traduite par une diminution des taux de fuite²²⁰. Les taux de fuite élevés s'expliquent par la proximité d'aéroports internationaux – Paris, Lyon Saint-Exupéry, Bâle-Mulhouse-Fribourg, Genève et Zurich – bien desservis par les réseaux autoroutiers (desservant Paris, Lyon, Bâle et Genève depuis Dijon et Besançon) et ferroviaires, grâce à la liaison TGV Paris-Zürich desservant les gares de Dijon, Besançon TGV et Belfort-Montbéliard TGV. Les aéroports de Dole et Dijon occupent une niche commerciale au regard des aéroports voisins. Certes, le nombre de leurs passagers a septuplé entre 2009 et 2013, mais quand Dijon et Dole attiraient 89 300 passagers supplémentaires, Lyon en gagnait plus de 928 000, Bâle-Mulhouse-Fribourg 2,02 millions, Genève 3,11 millions, Orly 3,16 millions et Roissy-Charles-de-Gaulle 4,20 millions. Ainsi, la croissance du trafic à Dole et Dijon n'a représenté que 0,7 % de la

²¹⁹ Selon la définition de l'Organisation de l'aviation civile internationale, une unité de trafic (UDT) est égale à 1 000 passagers ou 100 tonnes de fret ou 100 tonnes de courrier postal.

²²⁰ Part des clients potentiels ayant recours à d'autres aéroports.

croissance du trafic de l'ensemble de ces aéroports. Les acteurs locaux ont ainsi développé surtout des stratégies de niche : par exemple, lignes subventionnées au titre de l'aide au démarrage à Dijon, charters, destinations liées aux origines géographiques d'habitants de la région de Dole (Porto et Marrakech).

Carte n° 1 : trafic passagers 2013 des principaux aéroports concernés par le bassin de chalandise des aéroports de Dijon et Dole



Source : Cour des comptes, d'après données DGAC

C - Une offre aéroportuaire interrégionale à redessiner

1 - L'échec de l'aéroport de Dijon, les fragilités de celui de Dole

En situation de concurrence directe, les aéroports partageaient des niches géographiques trop proches et la viabilité économique d'un hypothétique essor conjoint était illusoire. Depuis 2012, l'aéroport dolois a pris le pas sur son concurrent, grâce à l'effet levier des vols à bas coûts, laissant à l'aéroport dijonnais des lignes intérieures dont le trafic n'a pas permis de diminuer les déficits d'exploitation et de justifier les investissements financés, ce qui a conduit à leur abandon en 2014. La clientèle d'affaires, identifiée comme un levier, fut insuffisante. Confrontée aux difficultés financières et au déclin du trafic, la région Bourgogne a renoncé à devenir l'autorité de gestion de la plate-forme en 2014. Depuis le 1^{er} septembre 2014, un syndicat mixte a confié à la *SNC-Lavalin* une mission transitoire de dix-huit mois, correspondant à la période de fermeture annoncée de la BA 102.

En contradiction avec la convention de DSP et au prix d'une absence de notification à la Commission européenne des aides versées, l'aéroport de Dole a réussi à attirer la compagnie *Ryanair Ltd.* La collectivité a pris un risque juridique au regard des règles européennes, risque moindre depuis l'assouplissement, en 2014, des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux lignes aériennes (2014/C 99/03)²²¹. Toutefois, l'absence de viabilité économique de certaines liaisons, le besoin de nouveaux investissements et les contraintes budgétaires qui pèsent sur les collectivités territoriales constituent des défis à relever pour atteindre un équilibre économique à moyen terme.

2 - L'indispensable rationalisation de l'offre aéroportuaire

Parallèlement aux actions menées pour maintenir une aviation civile minimale à Dijon en 2014-2015, plusieurs organismes publics envisagent un rapprochement afin de développer prioritairement l'aéroport de Dole. La perspective d'une fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté ne fait que renforcer cette orientation qui suppose des

²²¹ *Journal officiel de l'Union européenne*, C 99, volume 57, 4 avril 2014.

choix financiers clairs. La Cour des comptes réitère la recommandation formulée en 2008 et considère que l'idée de développer le trafic aérien sur les deux équipements doit être définitivement et rapidement écartée. L'éventuelle poursuite du développement d'un aéroport, fût-il unique, devrait, en tout état de cause, être analysée au regard d'un modèle de viabilité économique reposant sur des hypothèses de trafic et de budget réalistes, dans le respect des nouvelles lignes directrices européennes et après étude de son coût d'opportunité au regard de la desserte des aéroports concurrents et des contraintes budgétaires des financeurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Faute d'une coordination et d'une concertation suffisantes, les aides publiques accordées aux aéroports de Dole et Dijon ont financé des projets concurrents et économiquement déséquilibrés. Malgré une hausse globale du trafic, le développement concomitant des aéroports doit être arrêté au plus tôt ; la pertinence même du développement d'un aéroport unique interrégional n'apparaît pas évidente au regard de la faiblesse du bassin de chalandise, de la quasi-absence de trafic dit réceptif et de la proximité de grands aéroports bien desservis par le rail et la route.

La Cour des comptes formule la recommandation suivante aux collectivités et organismes publics concernés :

- 1. mettre un terme au soutien aux deux équipements et envisager un scénario alternatif au développement de la desserte aérienne, reposant sur les possibilités de report modal (fer, route) et sur la desserte des grands aéroports voisins.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	416
Réponse du ministre de l'intérieur	417
Réponse du président du conseil régional de Bourgogne	418
Réponse de la présidente du conseil régional de Franche-Comté.....	423
Réponse du président du conseil général du Jura	426
Réponse du président de la communauté d'agglomération du Grand Dijon	429
Réponse du président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de la Côte-d'Or.....	431
Réponse du président du syndicat mixte de l'aéroport de Dijon-Longvic	431
Réponse du président de la société d'exploitation de l'aéroport Dole-Jura	431

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des finances et des comptes publics et secrétaire d'État chargé du budget
Président du conseil général de la Côte-d'Or

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

La seule recommandation de la Cour est formulée à l'intention des collectivités et organismes publics concernés. Mais j'observe que cette recommandation a d'ores et déjà fait l'objet d'un début de mise en œuvre puisque, comme le souligne la Cour elle-même, les collectivités qui finançaient l'activité commerciale de Dijon-Longvic ont décidé de mettre fin à leur participation financière au premier semestre 2014.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Dans ce rapport, vous préconisez de mettre un terme au soutien aux deux équipements et d'envisager un scénario alternatif au développement de la desserte aérienne, reposant sur les possibilités de report modal et sur la desserte des grands aéroports voisins.

Vous regrettez l'absence de concertation entre les nombreux financeurs s'agissant des aides publiques accordées et le manque de coordination rendu possible par la clause de compétence générale dont bénéficient les collectivités territoriales concernées. Cette clause, qui permet jusqu'à présent aux régions et aux départements d'intervenir en-dehors de leurs missions principales, conduit parfois à des actions menées de manière concurrente ou redondante. Je partage votre analyse.

À cet égard, j'appelle toutefois votre attention sur les dispositions du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dont le Sénat a commencé l'examen en commission le 10 décembre 2014, qui prévoit la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements. Ainsi, une réponse devrait être apportée au constat de la Cour en la matière.

Par ailleurs, vous relevez des soutiens à l'investissement coûteux et une dispersion des aides publiques au fonctionnement. Dans certains cas, les investissements ont été réalisées alors même que les opérations menées n'étaient pas cohérentes au regard du schéma régional des infrastructures de transport.

Aux fins de remédier à ces difficultés, le projet de loi précité crée un schéma régional d'aménagement et de développement durable de territoire (SRADDT). Ce schéma comporte les orientations stratégiques et les objectifs du développement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la mobilité, en particulier l'intermodalité des transports. Il s'agit d'un document de planification majeur élaboré par la région : ce schéma sera rendu prescriptif pour que la mise en œuvre des stratégies qu'il comprend soit effective. Parallèlement, la fusion des régions devrait permettre un déploiement de leurs actions sur des territoires cohérents.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BOURGOGNE

Ce rapport mérite tout d'abord d'être corrigé sur deux points. Le 3^{ème} paragraphe de la présentation indique que « l'autorité concédante de la zone civile [de l'aéroport de Dijon] était la région Bourgogne jusqu'à l'été 2014 et, depuis le 1^{er} septembre 2014, est un syndicat mixte ». Cette assertion est fausse puisque c'est l'État, propriétaire de l'aérodrome, qui en a toujours été l'autorité concédante jusqu'au 31 août 2014. Le ministre chargé de l'Aviation civile a en effet signé une convention de concession d'Etat pour l'exploitation et l'aménagement de la zone civile de l'aérodrome (sur le modèle du décret n° 97-547 du 29 mai 1997 modifié) avec la Chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Or le 13 août 2001, qui a été prolongée en dernier lieu jusqu'au 31 août 2014 par l'avenant n° 5 du 31 mai 2013 (arrêté ministériel du 17 décembre 2013 publié au Journal officiel de la République française du 15 janvier 2014). La région a signé avec le ministre chargé de l'Aviation civile une convention de mise à disposition de la zone civile de l'aérodrome de Dijon-Longvic le 11 juillet 2012 qui lui aurait transféré l'autorité concédante à compter du 1^{er} juin 2014 mais celle-ci n'est pas entrée en vigueur, la région l'ayant dénoncée le 20 mai 2014.

Sur le fond, ce rapport tente de démontrer l'impéritie supposée des collectivités des deux régions Bourgogne et Franche-Comté en finançant deux aéroports directement concurrents. Je ne partage pas cet avis qui ignore complètement le rôle fondamental de l'Etat dans toutes les procédures liées à ces deux aéroports et la manière dont il a influencé le comportement des collectivités.

Il convient de rappeler tout d'abord que ce dossier, examiné par la Cour sur la période 2003-2014, aura traversé trois législatures différentes. Sur toute la période, l'État est resté le propriétaire et l'affectataire (principal et secondaire) de l'aéroport. A ce titre, il a largement orienté les décisions des collectivités (région Bourgogne, département de la Côte-d'Or et Grand Dijon) en en définissant lui-même les paramètres aussi bien sur la pérennité de la base aérienne 102 (en tant que propriétaire) que sur la concurrence avec l'aéroport de Dole-Jura (en tant qu'autorité de régulation et pourvoyeur de services réglementés, dont la navigation aérienne).

Sur le devenir de la base aérienne 102, j'observe que :

- *l'Etude de dimensionnement et de localisation d'un aéroport régional en Bourgogne-Franche-Comté réalisée en octobre 2003 par l'énair à la demande de la chambre de commerce et d'industrie de Dijon, exploitant l'aéroport, est antérieure à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui allait décentraliser les aéroports régionaux et locaux. Cette étude, qui a démontré en effet la similarité des zones de chalandise des futurs aéroports de Dijon-Longvic et de Dole-Tavaux, réalisait une prospective objective et impartiale sur l'intérêt d'une plateforme aéroportuaire d'intérêt régional ou interrégional, mais ne pouvait alors matériellement pas anticiper le devenir de la base aérienne 102 ou la décentralisation de l'aéroport de Dole-Tavaux.*
- *Ce n'est que le 17 juin 2008, deux ans après la signature du Protocole Renaissance, que la nouvelle législature publie le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale qui se traduit par une réorganisation de l'Armée de l'air. Pour la base aérienne 102, elle se traduit par deux signaux contradictoires : d'une part, le transfert des Mirage 2000 vers la base de Luxeuil (effectué le 28 juillet 2011) mais, d'autre part, l'accueil sur la base du centre de commandement des forces aériennes (CFA) de Metz (réalisé en août 2012). Ainsi, le site militaire de l'aérodrome de Dijon-Longvic subit une réduction très sensible du nombre de mouvements d'aéronefs mais présente un effectif qui passe de 850 personnes à 1 200 personnes et acquiert le statut interarmées de base de défense. Un programme immobilier d'ampleur (8 M€), entièrement financé par le ministère de la Défense, est d'ailleurs lancé sur la base pour construire les immeubles de bureau et les autres infrastructures nécessaires pour accueillir les 350 personnels supplémentaires, dont 5 généraux. Par ailleurs, certaines activités aéronautiques militaires demeurent, soit d'entraînement (avec des Alpha Jet), soit de transit pour les avions de l'OTAN (ce qui explique le maintien de la permanence opérationnelle 24 h/24 à 2 minutes).*
- *Ces palinodies du ministère de la Défense sur le devenir de la base aérienne 102 ont donc convaincu les collectivités et la CCI 21 de maintenir une activité aérienne civile sur la plateforme compte tenu de l'enjeu économique principal de la pérennité de la base sur le site. Elles considéraient en effet que leur soutien à cette activité, fortement dépendante des prestations militaires (contrôle aérien, SSLIA, inspection des pistes, etc.) du fait de l'imbrication des installations (pistes, tour de contrôle et caserne de pompiers en zone*

militaire), constituerait un obstacle à la cessation des activités aéronautiques militaires. Cette stratégie des collectivités est, elle, constante sur la période et explique par exemple qu'elles aient accepté un surcoût pour l'enterrement des brins d'arrêt exigé par la BA 102 de 2,227 M€, soit 16 % sur un coût total de 14,090 M€ pour la réfection de la piste principale '18/35', élément principal du programme d'investissement du protocole Renaissance.

Sur la concurrence avec l'aéroport de Dole-Jura, la position de l'État n'a guère été plus rationnelle :

- *la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 décentralise les aéroports à vocation locale ou régionale et prévoit que ce transfert de compétence soit obligatoire, même si l'exercice de cette nouvelle compétence ne l'est pas par la collectivité bénéficiaire. Et justement, la région Franche-Comté ayant décliné la proposition de transfert de l'aéroport de Dole-Tavaux, le préfet du Jura devra le transférer unilatéralement le 2 mars 2007, en application de l'article 28 de la loi, au département du Jura qui hérite donc d'un équipement qu'il n'a pas souhaité ; c'est d'ailleurs le seul cas en France où la procédure de transfert par arrêté préfectoral aura été appliquée.*
- *L'aérodrome de Dijon Longvic, quant à lui, est un aérodrome mixte appartenant à l'État, affecté à titre principal au ministère de la défense et à titre secondaire au ministère chargé de l'aviation civile (décision n° 701/CSTA du 20 août 1945). Il est à ce titre considéré comme aérodrome militaire et la loi du 13 août 2004 ne s'y applique pas. Mais la circulaire ministérielle n° 2005-31 du 11 mai 2005 relative à la mise en œuvre des transferts de compétences et de patrimoine prévus dans le domaine aéroportuaire par l'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 prévoit que « les aérodromes à affectation principale militaire et affectation secondaire civile, au sens de l'article R. 211-6 du code de l'aviation civile, ne sont donc pas concernés directement par la loi. Toutefois, la procédure de décentralisation prévue par celle-ci pourra être l'occasion de nouer, à leur sujet, des discussions avec des collectivités qui pourraient être intéressées pour prendre en charge, en qualité d'autorité concédante, le devenir de l'activité civile de la plateforme » (annexe II.1)²²². Le protocole Renaissance du 11 septembre 2006, qui intervient 3 ans après l'étude Iénair de la CCI 21 mais un an seulement après la publication de la circulaire, n'est que la*

²²² Bulletin officiel du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer n° 10 du 10 juin 2005.

traduction de cette volonté de l'État, imposée aux collectivités, de transférer la gestion de ces aéroports, la DGAC s'exonérant en particulier de toute réflexion préalable au transfert sur la fermeture éventuelle d'une plateforme.

- *Ainsi, par deux procédures distinctes validées par l'État dans le cadre de la loi de décentralisation du 13 août 2004, deux structures qui allaient naturellement entrer en concurrence ont été pérennisées. Et paradoxalement compte tenu des vicissitudes de ce dossier, de l'absence de perspective crédible quant à l'avenir de la plateforme et surtout de la publication le 4 avril 2014 des lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (n° 2014/C 99/03) qui interdit de facto les aides au fonctionnement en faveur d'un aéroport « lorsque les autres aéroport sont situés à une distance inférieure ou égale à 100 km ou à 60 minutes maximum en voiture, bus, train ou train à grande vitesse », cette logique exclusivement domaniale des services de l'État, à l'exclusion de toute considération économique, est encore à l'œuvre dans les discussions en cours entre la DGAC et la BA 102 qui visent à modifier l'affectation principale de l'aérodrome au profit de l'aviation civile selon un découpage savant de la zone, ainsi que dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (enregistré au Sénat le 18 juin 2014 sous le n° 636) qui, en son article 10, vise explicitement la décentralisation de l'aéroport de Dijon car, selon l'exposé des motifs « certains aérodromes d'intérêt local utilisés historiquement pour les besoins militaires ont perdu ou vont perdre cette activité. Ils ont vocation, ainsi que des aérodromes non transférés en application de la loi du 13 août 2004, à relever de la compétence de collectivités territoriales intéressées à leur développement. C'est le cas, par exemple, pour les aérodromes de Dijon - après le retrait programmé des activités militaires, Montpellier, Nîmes ou Strasbourg ».*
- *Enfin, il convient de rappeler que les projets d'investissement sur les deux plateformes n'ont pas la même chronologie : si le projet Renaissance (CCI 21, région Bourgogne, département de la Côte d'Or et Grand Dijon pour 15 M€) sur l'aéroport de Dijon-Bourgogne date du 11 septembre 2006, le projet Nouvel Envol (département du Jura et Keolis pour 10 M€) pour l'aéroport de Dole-Tavaux (rebaptisé Dole-Jura) est délibéré quatre ans plus tard, le 28 mai 2010, au lendemain du changement de mandature du conseil général du Jura. La volonté de mettre en concurrence les deux équipements n'est donc pas à imputer aux collectivités bourguignonnes puisqu'à la date de décision des programmes*

d'investissement, l'activité de la plate-forme était nulle. On observe d'ailleurs la même chronologie dans l'ouverture d'une liaison aérienne vers Nice : elle n'a pu être réalisée, alors qu'elle avait été validée dans le cadre du régime notifié à la Commission européenne, en raison du lancement par l'aéroport de Dole-Jura, dans des conditions de concurrence inconnues, d'une ligne Dole/Nice opérée par Air Vallée du 24 novembre 2010 au 4 septembre 2011 puis par Danube Wings depuis le 14 mai 2012. L'aéroport de Dole-Jura étant situé à 49 km de Dijon (dont 40 km par l'autoroute A39) avec une zone de chalandise très proche de celle de l'aéroport de Dijon-Bourgogne, et ayant mis en place des navettes par car payantes entre Dijon et lui, opérées par Keolis par ailleurs co-gestionnaire de l'aéroport, Eastern Airways a estimé que le lancement d'une ligne directement concurrente n'était pas économiquement justifié et qu'elle ne pourrait pas atteindre l'équilibre économique avec des tarifs aussi bas. Là encore, la volonté de concurrence entre les aéroports a été initiée par Keolis, sans que l'autorité responsable du contrôle de la légalité des aides aux compagnies aériennes, la DGAC, n'intervienne.

Ces éléments factuels me semblent largement tempérer les appréciations portées injustement contre les collectivités territoriales.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE FRANCHE-COMTÉ

J'ai examiné avec attention votre rapport relatif aux infrastructures aéroportuaires de Dole et Dijon dressant le constat de la dispersion des aides publiques et l'absence de pertinence du développement de ces deux structures économiquement déséquilibrées.

Dans ce cadre, il m'apparaît nécessaire de vous apporter les éléments d'information ci-après.

1. Une stratégie de transports en Franche-Comté orientée prioritairement vers le ferroviaire et la multimodalité.

À travers son schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) approuvé en décembre 2006, la Région Franche-Comté a affirmé une stratégie à horizons 2015 et 2025 qui privilégie le soutien aux mobilités durables et en particulier au ferroviaire et à la multimodalité. Le SRIT annonçait le cadencement des TER francs-comtois qui a été mis en œuvre à compter de la mise en service de la LGV Rhin-Rhône Branche Est en décembre 2011.

Cette stratégie d'accompagnement « l'effet TGV » sur le territoire régional et de mise en réseau et en correspondance des transports régionaux s'est accompagnée d'un effort pour l'amélioration de l'intermodalité avec principalement un soutien aux aménagements des gares, haltes et autres points d'arrêts.

En matière aéroportuaire, la stratégie franc-comtoise constatait la proximité des grands aéroports internationaux, renforcée par la LGV Rhin-Rhône et soulignant la pertinence de celle-ci pour améliorer la desserte des grandes infrastructures aéroportuaires. En revanche, aucun intérêt régional n'était identifié pour Dole-Tavaux, appelé simplement à « poursuivre son rôle au niveau local ».

2. Un refus de la Région de se porter candidate au transfert de l'aérodrome de Dole Tavaux en 2006.

Dans le cadre de l'article 28 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 prévoyant le transfert aux collectivités locales au 1^{er} janvier 2007 des aérodromes civiles appartenant à l'État, et en cohérence avec la stratégie régionale du SRIT, l'assemblée régionale se prononçait le 23 juin 2006 contre le transfert de l'équipement aéroportuaire de Dole-Tavaux à la Région.

La Région considèrerait alors un niveau d'activité trop faible lié à sa zone de chalandise, ne laissant pas d'espoir sur un hypothétique équilibre financier et un très faible intérêt stratégique régional en termes d'accessibilité au transport aérien.

3. Le désengagement financier de la Région dans le financement de cette structure aéroportuaire dans le cadre de sa politique Transports.

Sur la période 2003-2009, période de la concession aéroportuaire détenue par la CCI du Jura, la Région, dans le cadre de sa politique Transports, a apporté une subvention de fonctionnement à la CCI à hauteur de 37 % des coûts de fonctionnement, soit 180 K€ sur un coût annuel total de 486 K€. En 2009, la Région a réduit sa participation à hauteur de 80 K€.

À compter de 2010, date de mise en place du nouveau cadre juridique (DSP conclue pour 10 ans entre le Département du Jura et le consortium CCI Keolis), la Région s'est désengagée du financement de cette infrastructure au titre de sa politique Transports.

À partir de l'exercice 2012, compte tenu notamment d'une stratégie de dynamisation a priori prometteuse présentée par le Département du Jura et son nouveau délégataire, la Région a accepté de subventionner l'aéroport Dole-Jura dans le cadre de sa politique de développement économique et territorial. L'objectif était d'accompagner le Département dans la mise en œuvre de son nouveau projet de développement en tant qu'outil de promotion et d'attractivité de la Franche-Comté.

La subvention régionale au fonctionnement de la plateforme aéroportuaire s'est élevée à 150 K€ par an au titre des années 2012 et 2013, représentant respectivement 17 % et 18 % de la contribution annuelle d'exploitation versée par le Département à son délégataire. Néanmoins, la contractualisation de la subvention 2012 n'a été effective qu'en 2013, la Région souhaitant avoir des garanties quant à :

- L'absence de concurrence entre les lignes aéroportuaires et les origines-destinations en service sur la LGV Rhin-Rhône, priorité régionale. Or, entre l'automne 2012 et le printemps 2013, le Département du Jura souhaitait mettre en place une liaison aérienne entre Dole et Paris,*
- La transmission d'éléments d'activité et de toute information financière évaluant l'impact du développement aéroportuaire sur la Franche-Comté,*
- La nécessaire coopération et complémentarité entre les deux aéroports de Dole et de Dijon.*

Pour 2014, le montant a été porté à 300 K€ afin de conclure la période triennale de financement correspondant à une aide à la relance de l'activité de l'aéroport.

Enfin, au titre de l'année 2015, et face aux fortes contraintes financières qui pèsent sur le budget de la Région, celle-ci ne souhaite pas renouveler son soutien et a décidé de resserrer sa priorité en matière de mobilité sur le réseau TER Franche-Comté. En effet, si l'objectif des 100 000 voyageurs annuels a pu être atteint en 2014, les retombées pour la Franche-Comté sont jugées bien trop insuffisantes d'après le rapport annuel 2013 du délégataire : 12 % des passagers seraient en réceptif. Aussi, alors que la période triennale correspondant au lancement de la nouvelle offre est terminée et que les objectifs sont atteints, dans le contexte financier contraint, la Région souhaite, non pas subventionner des voyages de certains francs-comtois, mais concentrer ses efforts financiers dans la qualité et la pérennité des mobilités du quotidien en Franche-Comté.

Au final, la Région aura donc apporté une contribution limitée au Département du Jura avec pour principal objectif que de promouvoir son territoire et améliorer son attractivité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU JURA

Tout d'abord, je trouve regrettable que préalablement à la rédaction de ce rapport, les principaux acteurs n'aient pas été auditionnés car cela aurait permis d'éclairer la Cour des comptes.

Il est exact que dans son rapport public de 2008, relatif aux aéroports français face aux mutations du transport aérien, la Cour des comptes invitait les collectivités à s'interroger sur le maintien en activité des plates-formes chroniquement déficitaires.

Or, la responsabilité de l'État n'est à aucun moment évoquée, alors que l'aéroport de Dijon lui appartient toujours et que celui de Dole Jura n'a été transféré au Département du Jura qu'en mars 2007.

Jusqu'à son transfert, celui-ci faisait l'objet d'une concession par l'État à la Chambre de Commerce et d'industrie du Jura. Dans la convention de concession, signée le 30 octobre 2002, annexée à l'arrêté du 3 février 2003, l'État, « autorité concédante » devait établir en concertation avec le concessionnaire un plan à 5 ans destiné à définir, en autres, les objectifs généraux de développement de la plateforme aéroportuaire.

L'élaboration de ce plan aurait permis de s'interroger alors sur les perspectives de développement de l'aéroport de Dole par rapport à Dijon et au contexte économique.

S'il l'avait estimé nécessaire l'État aurait pu prendre la décision de fermer l'aéroport de Dole plutôt que de le transférer au Département du Jura.

Devenu propriétaire de l'infrastructure, le département du jura n'avait d'autre choix que d'essayer de le développer car il n'était pas de question, dans ces circonstances, de proposer sa fermeture.

Quant à la rivalité entre Dole et Dijon, il n'en a jamais été question compte tenu que les 2 plateformes n'étaient pas en concurrence. Les liaisons aériennes mises en place par Dijon, ne l'ont pas été par Dole.

Quant à Ryanair, après leur expérience de la liaison Dijon Londres en 2003, fermée alors en raison d'une faible rentabilité, leur retrait de l'aéroport de Dijon était inéluctable en raison de considérations techniques (portance de la piste et contrôle aérien), (cf : page 80 de l'Etude de positionnement et développement de l'aéroport de Dole-Tavaux réalisée par l'Institut du Transport Aérien en 2004).

Quant aux investissements réalisés sur l'aéroport de Dole Jura, pour la plupart, ils ne résultent pas de choix politiques mais d'obligations :

- *réfection de la piste : En effet, à la suite d'un audit réalisé en 2007 par le Laboratoire des Ponts et Chaussées d'Autun, il avait été constaté que « les chaussées étaient très fissurées, Que compte tenu de l'absence d'étanchéité les infiltrations des eaux affaiblissaient la structure de la piste et la dégradaient avec le temps. Par ailleurs, des déformations avaient été observées dans les passages de roues, qui engendraient des retenues d'eau en période de pluie. La réfection de la couche de roulement était aussi l'occasion de reprofiler la surface et donc d'empêcher l'aggravation de ce phénomène qui pouvait se traduire par un risque d'aquaplanage pour de petits avions». Compte tenu de son état les travaux s'avéraient indispensable en raison de la mise en danger de la vie des pilotes d'aéronefs légers.*
- *station d'avitaillement (décision lors de la DM1 2009). La réglementation (arrêté du 7 janvier 2003 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique n° 1434 : liquides inflammables (installation de remplissage ou de distribution)) liée à ce type d'installation avait évolué et rendait obligatoire le respect de normes applicables à partir de 2010. Ces nouvelles dispositions nécessitaient, en particulier, que l'ancienne station soit entièrement démontée puis reconstruite sur un nouvel emplacement conforme en terme de distance d'éloignement de sécurité de l'aérogare.*

Aménagement du Hall départ et construction d'un Hall arrivée : ces constructions sont réalisées afin de répondre aux règles internationales en matière de sécurité et sureté pour les vols dans l'Espace Schengen ou hors Espace.

La rapidité du développement de l'aéroport de Dole Jura qui va atteindre les 110 000 pax en 2014, à comparer aux 3 275 pax de 2011, lui ouvre de nouvelles perspectives.

Dans l'étude de 2004, citée précédemment Ryanair précisait que bien placé géographiquement entre Dijon et Besançon, l'aéroport de Dole souffrait de son manque de notoriété. Ce n'est plus le cas actuellement aussi si son développement s'est principalement réalisé à l'export sa nouvelle notoriété lui permet maintenant d'attirer des opérateurs aériens sur de l'import.

D'ailleurs, les dernières études réalisées par la SEADJ permettent de constater ce changement porteur de potentielles retombées économiques pour les territoires de Franche-Comté et de Bourgogne.

Enfin, proposer un scénario alternatif ou développement de la desserte aérienne reposant, en partie, sur les possibilités de report modal (fer, route) montre une méconnaissance du contexte local avec la dégradation en particulier des possibilités de dessertes ferroviaires. L'abandon du projet de ligne TGV Rhin-Rhône, Branche Sud en est un des exemples.

Quant à la dimension sociale d'une fermeture de la plateforme de Dole Jura, la charge financière du Département du Jura face à la création des 65 emplois directs ou indirects créés, semble acceptable en comparaison du coût d'indemnisation de 65 demandeurs d'emploi supplémentaires, d'autant plus qu'en ce qui les concernent, il n'y aurait pas de retombées économiques à en attendre pour les territoires locaux,

D'autre part, dans un rapport spécifique consacré à l'étude de la gestion départementale pour la période 2009-2013, la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne - Franche-Comté, dans ses observations définitives en date du 28 novembre 2014, propose un rapprochement des deux aéroports et non une fermeture.

Je conteste donc la teneur de ce rapport qui n'a qu'une vision à court terme, qui ne compte aucune analyse sur l'origine de cette situation imputable à l'État et qui ignore totalement la dimension de développement économique essentielle aujourd'hui en matière de gestion publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND DIJON

Je souhaite attirer l'attention de la Cour des Comptes sur les objectifs structurants qui ont conduit le Grand Dijon à soutenir financièrement l'aéroport de Dijon-Bourgogne sur la dernière décennie.

Dans le contexte du début des années 2000, les collectivités de Franche-Comté ne souhaitent pas investir dans l'aéroport de Dole, alors même que le Grand Dijon et la Région Bourgogne étaient favorables à une solution concertée sur l'un des deux aéroports, que ce soit celui de Dole ou celui de Dijon. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que l'audit diligenté par la Chambre de Commerce et d'Industrie en 2003 portait sur les deux aéroports, avec l'objectif de parvenir à une articulation la plus cohérente et la plus efficiente possible entre les deux équipements.

A défaut d'accord, les collectivités bourguignonnes, dont le Grand Dijon, ont fait le choix politique de soutenir vigoureusement celui de Dijon-Bourgogne pour assurer les conditions du développement du territoire et notamment de sa capitale Dijon. Les principaux objectifs structurants étaient les suivants:

- renforcer l'accessibilité du territoire bourguignon, et plus particulièrement de la métropole dijonnaise, une condition sine qua non pour le développement économique et l'attractivité;*
- contribuer au renforcement du tourisme, et notamment du tourisme d'affaire;*
- développer des liaisons en cohérence avec les liaisons ferroviaires: Le choix a été fait de soutenir des liaisons sous OSP (Obligation de Service Public) vers Bordeaux et Toulouse, destinations trop lointaines pour être rejointes rapidement par le train, même à grande vitesse;*
- réaffirmer le soutien fort du Grand Dijon en faveur du maintien de la base aérienne militaire BA 102 qui offre des synergies techniques, économiques et sociales entre les activités civiles et militaires des deux équipements;*
- enfin, le soutien du Grand Dijon à l'aéroport visait également à améliorer les conditions d'un transfert, au profit de la Région Bourgogne, du rôle d'autorité concédante exercé par l'État.*

Si la montée en puissance de l'aéroport Dijon-Bourgogne n'a pas atteint les objectifs ambitieux initialement fixés, je tiens néanmoins à souligner que les résultats du protocole Renaissance sont loin d'avoir été négligeables, tant en termes de fréquentation que de résultats financiers, ce que traduit d'ailleurs le rapport de la Chambre à plusieurs reprises.

En termes de fréquentation, l'aéroport de Dijon a connu une multiplication par quatre du nombre de ses passagers entre 2009 et 2011, et par trois entre 2009 et 2013.

Entre 2006-2009 et 2013, la Chambre relève que le trafic total de l'aéroport a augmenté de 14 %, ce qui est certes inférieur aux objectifs initiaux, mais qui constitue néanmoins une hausse significative dans une période économique difficile.

D'un point de vue financier, il convient de souligner que le modèle économique de l'aéroport était en nette amélioration au début des années 2010, avec une augmentation significative de + 18 % entre 2010 et 2012 des produits de l'aéroport hors aides publiques, dûe à l'augmentation des recettes liées à l'activité propre de l'aéroport. En parallèle, les charges de l'aéroport évoluaient de manière nettement plus modérée, soit +5 % sur la même période.

Il faut aussi noter que le modèle Renaissance a été confronté à plusieurs réalités qui ont contrecarré son développement. La Région Bourgogne a décidé de ne pas accepter de lignes low-cost car ce n'était pas en phase avec la réglementation européenne, entraînant la décision de Ryan Air de s'installer sur l'aéroport de Dole.

En 2013, le Conseil Général de la Côte-d'Or, malgré son engagement, décide unilatéralement de se retirer du financement de l'aéroport, contribuant à précipiter l'abandon du projet Renaissance.

Enfin, je tiens à souligner que le décalage croissant, notamment à compter de 2013, entre les objectifs initiaux du projet Renaissance et les résultats constatés s'expliquent pour une bonne partie par l'impossibilité d'appliquer le protocole jusqu'à son terme en raison de décisions politiques d'autres collectivités cofinanceuses (notamment du Conseil Général de Côte d'Or), indépendantes de la volonté du Grand Dijon, qui a toujours fait le choix de respecter ses engagements en la matière.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
ET D'INDUSTRIE (CCI) DE LA CÔTE-D'OR**

Conformément à la procédure proposée, je vous précise que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE
L'AÉROPORT DE DIJON-LONGVIC**

Je vous prie de bien vouloir noter que je souscris pleinement aux observations qui ont été apportées par le Président du Grand Dijon dans sa réponse au rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION
DE L'AÉROPORT DOLE-JURA**

La société d'exploitation de l'aéroport de Dole-Jura (SEADJ), qui a conscience de ne pas être le principal destinataire de ce rapport, a choisi de limiter sa réponse aux observations générales ci-dessous en laissant à l'autorité délégante le soin de formuler une réponse point à point.

A titre liminaire, la SEADJ regrette que le rapport transmis n'ait pas préalablement donné lieu à une audition des principaux acteurs de l'exploitation des plateformes aéroportuaires concernées. De telles auditions auraient sans doute permis d'éliminer tout risque de mauvaise interprétation des données factuelles utilisées par la Cour dans son rapport.

Ainsi, les chiffres avancés dans ce rapport relèvent, à notre sens, d'une approche essentiellement financière et non pas économique, laquelle aurait permis de tenir compte des réelles retombées directes et indirectes des activités de la plateforme Dole-Jura, non seulement en matière d'emplois mais également de notoriété au travers d'un marketing territorial en déploiement avec un objectif d'attractivité avéré.

En outre, la part réceptive des touristes en progression permanente s'élève à 30 % en 2014 y compris les visiteurs familiaux résidents (VFR), dont les dépenses sur le territoire sont également à

prendre en compte plus particulièrement pour les commerces de proximité et d'artisanat. 2014 dépassera les 110 000 passagers crédibilisant ainsi la capacité de la plateforme à répondre aux objectifs fixés par l'autorité délégante et de la demande croissante du marché pour une meilleure accessibilité tant au départ qu'à l'arrivée des grandes agglomérations voisines de la plateforme.

La SEADJ, tient par ailleurs, à préciser que le succès du développement de Dole-Jura s'inscrit dans une réelle volonté de partenariat avec des compagnies aériennes qui n'ont jamais opérés au départ de Dijon ni même souhaité se positionner sur Dijon du fait de son statut particulier civile et militaire (mixte), laquelle induisait des modes opératoires incompatibles en terme de sécurité et procédure de navigation aérienne.

Il n'y a jamais eu de concurrence entre les deux plateformes aéroportuaires, puisque celle de Dole après avoir mené des études de marché ne s'est pas positionnée sur des lignes types OSP de Dijon, mais sur un créneau différent où l'offre « low-cost » n'était pas présent comme cela existe au départ des grandes plateformes et dans un but de s'inscrire dans une complémentarité d'offres commerciales avec celle de Dijon tout en partageant une zone de chalandise plus large pour Dole du fait de son positionnement plus centrale sur les axes routiers Dijon/Besançon et Chaumont/Lons-Le-Saunier. Ces réalités partagées entre les exploitants des deux plateformes ne peuvent être présentées comme de la concurrence, d'autant plus que les modes d'exploitations hérités du passé, militaire/privé, ne sont pas comparables voire pas compatibles pour plus d'intégration.

Il est également vrai que la rapidité du départ des militaires de Dijon ne pouvait être programmée ce qui change bien entendu les données de l'exercice, lesquelles ont donc sensiblement évolué depuis vos préconisations de 2008. Il en va de même des contraintes supplémentaires introduites au travers de normes et réglementations de plus en plus évolutives qui induisent des coûts et des charges supplémentaires à un rythme élevé.

Quoi qu'il en soit, en qualité de délégataire de service public ayant pour mission l'attractivité et le développement du territoire, la Société d'Exploitation de l'Aéroport Dole-Jura gère au mieux la mission confiée par le délégant en trouvant les meilleures solutions possibles pour répondre aux objectifs qui nous ont été assignés dans la recherche permanente d'optimisation de ses moyens et de ses ressources dans un environnement aéronautique et aéroportuaire en pleine mutation. La viabilité du modèle passe demain par l'augmentation de recettes et le

développement d'offres de services aux passagers et aux entreprises de la future grande région et d'un secteur du Tourisme qui reste à structurer pour s'inscrire durablement dans les nouvelles directives européennes.

À cet égard, loin de négliger les conséquences juridiques du respect de la réglementation en matière d'aides d'État, la SEADJ tient à préciser qu'elle a toujours veillé, en lien avec le délégant, à rechercher les solutions les plus satisfaisantes juridiquement dans le respect des contraintes économiques et opérationnelles inhérentes à l'exploitation d'une plateforme aéroportuaire et à la réactivité dont doit faire preuve l'exploitant dans la gestion de ses relations commerciales avec les compagnies aériennes.

C'est dans ce souci permanent que la SEADJ et son délégant ont initié cette année, en lien avec la DGAC, une démarche visant à réformer les conditions d'exploitation de l'aéroport et les modalités de gouvernance pour tenir compte du cadre issu des nouvelles lignes directrices.

En ce qui concerne plus précisément le point suivant : « III – Deux projets en butte à des difficultés / A – Un soutien financier disproportionné / 2- Des retombées économiques plus faibles que prévu »

La SEADJ s'est préoccupée de mesurer régulièrement les retombées économiques du projet de développement aéroportuaire de Dole Jura au moyen d'une étude d'impact économique prise en charge par la Chambre de Commerce et d'Industrie du Jura en tant qu'actionnaire de la société concessionnaire.

Une première analyse a ainsi été réalisée en 2013, après consultation, par le cabinet spécialisé EGIS France.

Les résultats de cette étude ont fait notamment l'objet d'une restitution au Comité stratégique, instance mise en place dans le cadre de la convention de Délégation de Service Public à l'initiative du Délégant et composé des financeurs de la plateforme : Conseil Général du Jura, Conseil Régional de Franche-Comté, Communauté d'Agglomération du Grand Dole, Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, en présence du Conseil Général de Haute-Saône, du Conseil Général du Doubs, des Maires de Tavaux et de Gevry.

Cette première étude a notamment montré les avancées suivantes :

- Un aéroport en forte croissance et avec des perspectives confirmées pour une infrastructure en pleine mutation*

- *Des premiers effets sur l'économie et l'emploi : 50 emplois directs, un impact pouvant aller jusqu'à 340 € par passager en séjour sur l'inter région et 1/3 des passagers qui dépensent en moyenne 5.70 € sur la plateforme...*
- *Une attractivité en devenir : des implantations confortées et des transferts au bénéfice de la plateforme... à proximité du Pôle Innovia et avec 20 ha d'espace économique en devenir...*
- *Un impact déjà avéré sur le tourisme : 12 % de passagers en réceptif (soit 9000 passagers), des retombées dans un rayon de 50 km, avec accompagnement de la mobilisation des TO et agences de voyages*
- *Des effets significatifs en termes d'image et de notoriété, à conforter par une offre de services et de dessertes, à une échelle interrégionale.*

Une deuxième étude a été menée en 2014 en collaboration des opérateurs aériens via les fichiers de réservations.

Il en a résulté que :

- *30 % des réservations dont la transaction de règlement est réalisé hors France soit 30 000 visiteurs identifiés,*
- *30 % de ces personnes (soit 9 000 personnes) sont des touristes,*
- *30 % sont des visiteurs mais utilisent de l'hébergement non-marchand (résidence secondaire ou amis)*
- *les 40 % restants sont des visiteurs familles résidents.*

Cette étude a également permis de mesurer l'impact économique de ce trafic réceptif. Il en a résulté que l'impact économique de chaque euro investi par la collectivité avait un impact de 2,5 euros sur l'économie jurassienne.

Concernant, par ailleurs, le taux de fuite sur les aéroports voisins qui est visé dans le rapport, la SEADJ tient à souligner que les liaisons mises en place depuis la plateforme de Dole affichent actuellement un taux de remplissage de l'ordre de 78 à 93 % en moyenne sur l'année ce qui représente 10 % du trafic passagers des aéroports de Lyon/Genève/Bâle sur des liaisons identiques tels que : Porto, Marrakech, Lisbonne, Fez, Nice.

Le trafic ainsi constaté sur la plateforme de Dole peut être considéré comme un gain de parts de marché ou une reprise de parts de marché sur ces aéroports non pas à cause d'un marché inexistant mais bien parce que l'offre commerciale n'était pas en place.

Il semble utile de souligner en dernier lieu que la SEADJ a procédé en 2014 à un sondage des passagers au départ et à l'arrivée afin de définir sa zone de chalandise et de se créer un profil de clientèle dans le but de mieux cibler des actions de promotions et de communication.

Ce sondage a démontré clairement le rôle et le statut de plateforme « Interrégionale » de l'aéroport de Dole compte tenu des flux des voyageurs par origine et destination constatés.

Ainsi :

- 22 % des personnes interrogées venaient de la Côte d'Or ;
- 22 % de ces personnes provenait du Doubs
- le Jura n'apparaissait qu'en troisième position avec 18 % personnes interrogées ;
- 15 % de ces personnes étaient venues de Saône et Loire
- 8 % de Haute Saône
- les 15 % restant comprenaient des frontaliers Suisse, des personnes originaires de l'Ain et de la Lorraine.

La SEADJ espère que ces quelques éléments auront permis d'avoir une meilleure compréhension des relations entre les plateformes de Dole et de Dijon et leur cohérence dans le développement de la grande Région Bourgogne – Franche Comté.
